



Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage.

Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne

► To cite this version:

Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne. Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage.. 2004. halshs-00116777

HAL Id: halshs-00116777

<https://shs.hal.science/halshs-00116777>

Submitted on 27 Nov 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Toulouse 2 le Mirail et CNRS

CERTOP

Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir
www.univ-tlse2.fr/certop

CONCERTATION, CONTESTATION ET DECISION,
la planification régionale de la gestion des déchets
industriels et le choix des sites de stockage

Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne

nevers@univ-tlse2.fr



Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une Convention de recherche entre l'INRA et l'Université de Toulouse 2 le Mirail

Ont participé à la recherche :

Pierre Couronne, doctorant, chargé d'étude vacataire, CERTOP

Michel Escarboutel, ingénieur d'étude CNRS, CERTOP

Virginie Guerra, étudiante stagiaire, IUP de sociologie appliquée

Jean-Yves Nevers, directeur de recherche CNRS, CERTOP, responsable scientifique du projet.

L'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées (ORDIMIP) et la DRIRE Midi-Pyrénées ont financé une étude complémentaire dont les résultats sont exposés dans un rapport de recherche :

Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne, avec la collaboration de Michel Escarboutel, 2003, **L'ORDIMIP, Observatoire des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées, évaluation d'une expérience de concertation**, 107 pages.

Ce document est consultable sur le site : <http://www.ordimip.com>

Virginie Guerra a contribué au programme en réalisant dans le cadre d'un stage à la DRIRE, une partie de la monographie sur la gestion des déchets industriels en Aquitaine.

Cette étude a fait l'objet d'un mémoire de stage :

Guerra Virginie, 2002, **La gestion de déchets industriels spéciaux dans la région Aquitaine et ses procédures de décision, de concertation et de contestation**, Mémoire de stage, sous la direction de JY Nevers, IUP de Sociologie Appliquée de l'Université de Toulouse le Mirail, 80 pages et annexes.

Le présent rapport a été rédigé par Jean-Yves Nevers

INTRODUCTION

1 OBJECTIF DE LA RECHERCHE

L'objectif du projet de recherche était d'étudier **l'impact des procédures de concertation et des mouvements de contestation sur les processus de décision dans un domaine de l'action publique marqué par des problèmes spécifiques de risque et d'acceptabilité sociale : la gestion des déchets industriels dangereux**. Plus précisément, le projet proposait l'investigation de deux aspects de cette gestion: a) l'élaboration des Plans régionaux d'élimination des déchets autres que ménagers et assimilés instaurés par la loi cadre de 1992 sur les déchets, b) l'implantation de Centres de traitement et de stockage des déchets ultimes que la loi de 1992 rendait obligatoires dans chaque région dans un délai de 10 ans.

a) L'élaboration des Plans régionaux d'élimination des déchets autres que ménagers et assimilés, devenus les **Plans régionaux d'élimination des déchets Industriels spéciaux (PREDIS)** à la suite des modifications apportées par la loi de 1995.¹

C'est dans les années soixante-dix, alors que se développe dans la société une sensibilité écologique, que la question des déchets industriels a commencé à faire l'objet d'une véritable politique publique tant au niveau européen que national. L'inscription de la question des déchets sur l'agenda politique s'est concrétisée notamment par la loi cadre du 15 juillet 1975 adaptée de la directive européenne qui porte la même date.² Cette loi définit la notion de déchet, instaure la gestion des déchets comme un objet de politique publique et fonde un principe général de responsabilité des producteurs de déchets industriels dans l'élimination de ceux-ci.³

Le dispositif législatif et réglementaire n'a cessé d'être enrichi dans les vingt années suivantes. C'est ainsi que la loi de 1992 renouvelle très largement celle de 1975. Elle affiche comme priorité la réduction à la source du volume et de la nocivité des déchets, leur valorisation et pose comme objectif de limiter à terme leur stockage aux seuls « *déchets ultimes* », la limitation de leur transport « *en distance et en volume* ». ⁴ Cette dernière disposition traduit le principe de proximité préconisé dans la directive européenne de 1991. Elle justifie le choix de la région comme espace privilégié pour la planification de la gestion

¹ Les *déchets industriels spéciaux* sont des déchets potentiellement dangereux (du point de vue environnemental et sanitaire) dont une liste est établie par décret en Conseil d'Etat. Ils doivent être stockés dans des installations spécialisées dénommées « Décharges de classe 1 » puis « Centre de Traitement et de Stockage des Déchets Industriels Ultimes », réservés aux seuls déchets industriels potentiellement dangereux qui ne peuvent pas être valorisés dans l'état actuel des techniques et qui doivent par conséquent être stockés après conditionnement, dans des installations spéciales répondant à des normes techniques fixées par la loi.

² Directive cadre 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975, relative aux déchets, modifiée par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991.

³ « Toute personne qui produit ou détient des déchets... est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination... » article 2. Loi 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

⁴ Loi 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO n°162 du 14 juillet 1992.

des déchets industriels tandis que les déchets ménagers font l'objet d'une planification dans le cadre départemental.

Par la mise en place d'un « *ensemble coordonné d'installations d'élimination des déchets* », l'ensemble du dispositif a pour objectif de rationaliser les filières de collecte et de traitement des déchets autres que ménagers tout en proposant des mesures de réduction de la production de ceux-ci. Une planification de la gestion des déchets industriels est instaurée à un double niveau : au niveau national pour certaines catégories de déchets rares et/ou particulièrement dangereux – ces filières font l'objet de Plans nationaux - et au niveau régional où doivent être mis en chantier des « **Plans régionaux d'Élimination des déchets autres que ménagers et assimilés** ». Ces plans préconisés par une directive européenne, prolongent et systématisent diverses mesures prises antérieurement par le Ministère de l'Environnement pour mieux connaître les déchets produits dans les entreprises dont les évaluations restaient assez approximatives. La loi indique que chaque région doit être couverte par un plan mais que dans certains cas, ces documents peuvent être des **plans interrégionaux**. Ceux-ci sont préconisés lorsque dans une région le volume des déchets industriels ne justifie pas un plan régional. La décision de dresser un plan interrégional relève d'un accord entre les Préfets de région. A défaut, la loi indique que les « *plans sont harmonisés avec ceux des régions limitrophes* ».

Les plans régionaux (ou interrégionaux) doivent présenter un état des lieux des différents flux et filières de déchets, recenser les installations de traitement et de stockage existantes et faire une évaluation prospective à dix ans des « *quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition* ». Les plans doivent en outre formuler des propositions pour « *prévenir l'augmentation de la production de déchets* », pour réduire la quantité de « *déchets ultimes* » et programmer l'installation d'un ou plusieurs centres de stockage des déchets industriels spéciaux et ultimes.⁵ Les décisions prises par les « *personnes morales de droit public* » doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le contenu des plans régionaux. Cette disposition établit par conséquent leur portée réglementaire et leur opposabilité. Par exemple, toute autorisation d'exploitation d'une installation classée doit se référer au plan et être compatible avec son contenu.

La procédure d'élaboration des plans régionaux correspond à un schéma devenu classique dans l'action publique depuis la fin des années soixante, notamment dans le champ de la politique urbaine (PME, SDAU, etc.). Placée sous l'autorité du Préfet de région et mise en œuvre par les fonctionnaires de la DRIRE, la procédure de planification prévoit une certaine forme de concertation dans le cadre d'une **Commission consultative régionale**. Celle-ci, désignée par le Préfet comprend des représentants des services compétents de l'Etat (DIREN, ADEME, Agences de Bassin), des élus locaux (représentants le Conseil régional et parfois les Conseils généraux des départements de la région), des représentants des intérêts économiques concernés (industriels producteurs et traiteurs de déchets), des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et des personnalités qualifiées. La commission régionale est avant tout chargée de débattre et de faire des propositions dans la perspective de l'élaboration d'un plan régional « consensuel ». Les commissions définissent leur programme de travail et les modalités de leur fonctionnement. En réalité, le monitoring des commissions et de leurs groupes de travail, dont la méthodologie a été élaborée dans les services centraux du Ministère de l'Industrie, est fortement « cadré » par les DRIRE. Le décret d'application de 1993 leur confie explicitement le secrétariat des commissions, disposition qui disparaît cependant après que la loi de 1995 qui ouvre la possibilité de transfert aux Conseils Régionaux de la procédure d'élaboration du plan.

⁵ Loi du 13 juillet 1992 et Décret 93-140 du 3 février 1993 relatif aux plans d'élimination de déchets autres que les déchets ménagers et assimilés.

A l'issue de la phase d'élaboration proprement dite, le projet de plan régional est soumis à l'avis du Conseil Régional. Il est enfin approuvé par arrêté du Préfet de région et publié. Les commissions du plan « sont *tenues informées des questions posées par la mise en oeuvre du plan* et, notamment, « *des autorisations relative aux installations d'élimination* » des déchets industriels (Décret du 4 février 1993). Elles rédigent un rapport annuel sur l'application du plan et peuvent éventuellement en proposer la révision, mais celle-ci est décidée par le Préfet de région.

Le dispositif législatif introduit par ailleurs un « droit à l'information » : « *toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme des dangers présentés par le traitement et le stockage des déchets* » notamment par l'accès aux études d'impact des installations classées (Romi, R., 1997). Dans ce domaine, l'innovation principale est la création sur les sites d'élimination et de stockage de déchets d'une **Commission locale d'Information et de Surveillance** (CLIS) à l'initiative du préfet ou du conseil municipal de la commune concernée.

Trois dispositions nouvelles sont apportées en 1995 et 1996 à ce dispositif :

- 1) la loi de février 1995 restreint le champ d'application des plans aux seuls « déchets spéciaux » et les plans deviennent des Plans Régionaux d'Elimination des Déchets Industriels Spéciaux (PREDIS),
- 2) La loi du 2 février 1995 prévoit la « *mise à disposition du public* » du plan pendant deux mois après l'avis du conseil régional et des conseils régionaux des régions limitrophes. Le décret du 18 novembre 1996 complète et clarifie la procédure de validation : le plan après avoir recueilli l'avis de la commission régionale consultative est soumis au conseil régional et aux conseils régionaux limitrophes puis dans chaque département de la zone du plan, au conseil départemental d'hygiène et à la commission consultative d'élaboration des plans d'élimination des ordures ménagères avant d'être mis à la disposition du public qui peut faire consigner des observations.
- 3) le décret du 18 novembre 1996 ouvre la possibilité aux Régions de prendre en charge à la place du représentant de l'Etat « *l'élaboration, l'application et la révision* » des PREDIS. Cette mesure présentée comme une mesure de décentralisation prolonge en quelque sorte le principe de proximité par un « principe de responsabilité » puisque les Régions, collectivités territoriales majeures, sont incitées à prendre elles mêmes la responsabilité de la gestion planifiée de « leurs » déchets industriels produits sur « leur » territoire. Le succès de cette mesure a été extrêmement limité puisqu'une seule Région a demandé à prendre en charge cette compétence. En dépit de la réticence des élus régionaux, le transfert de l'élaboration des PREDIS aux Régions a été généralisé par la loi du 27 février 2002 relative à la « *démocratie de proximité* ». ⁶

b) Le processus d'implantation des Centres de Traitement et de Stockage des Déchets Ultimes (CTSDU, ex décharges de classe 1).

L'implantation de CTSDU est un des objectifs fondamentaux du dispositif législatif et réglementaire mis en place par les lois et décrets de 1992-93-95-96 puisqu'il s'agit d'équiper l'ensemble du pays d'une capacité « sécurisée » de stockage des déchets ultimes dangereux en prévenant les risques associés au commerce et au stockage plus ou moins « sauvage » de ceux-ci. Cependant, même s'il en est un élément essentiel, le processus d'implantation des centres de stockage n'est que très partiellement « encadré » et moins encore « piloté » par le dispositif législatif et notamment, par la procédure de planification régionale. D'une part, la

⁶ Loi du 27 février 2002, article 109. La loi indique qu'en cas de défaillance du Conseil Régional, le préfet de région reprend la compétence d'élaboration du plan. Parallèlement, les plans départementaux concernant les déchets ménagers sont transférés aux Conseils Généraux.

décision de création des centres, leur localisation et leur gestion est avant tout l'affaire du **secteur privé** et par conséquent est soumis à la loi du marché, d'autre part, la procédure réglementaire dont relève l'implantation des CTSDU est celle des **installations classées**.

Selon la loi de 1992, les installations de stockage destinées en principe aux « *déchets ultimes* », c'est-à-dire aux déchets non valorisables compte tenu de l'état des techniques, devaient être les seules décharges à rester autorisées en 2002. En vertu du principe de proximité, afin de limiter les transports à risque, la loi prescrit l'implantation d'au moins un centre de stockage (CTSDU) dans chaque région (ou pour deux ou plusieurs régions en cas de plan interrégional ou d'harmonisation des plans de régions limitrophes) et rend obligatoire l'inscription de cet objectif dans les plans. Ceux-ci doivent en effet « **obligatoirement prévoir parmi les objectifs qu'ils définissent, un centre de stockage des déchets industriels spéciaux et ultimes** » (article 10.3). Le décret du 3 février 1993, moins affirmatif semble-t-il quant à la nécessité de créer un centre dans chaque région, précise que : « *les plans prévoient les capacités des centres de stockage de déchets industriels spéciaux et de déchets ultimes à installer dans un délai de 10 ans* ». Si la loi de 2 février 1995 énonce clairement, comme celle de 1992, le même objectif général : « *le plan doit **obligatoirement** prévoir parmi les priorités qu'il retient un centre de stockage de ces déchets* », le décret d'application du 18 novembre 1996 semble marquer une nuance sur le caractère obligatoire de la création d'un CTSDU dans la mesure où il indique : « *les installations qu'il **apparaît nécessaire** de créer afin d'atteindre les objectifs définis (par la loi de 1975 révisée), leur **capacité** de stockage et le **cas échéant**, leur **localisation** préconisée, notamment en ce qui concerne les centres de stockage* ». Outre la détermination des capacités des installations, le plan se voit assigné (« *le cas échéant* ») la préconisation de leur localisation, question politiquement très délicate.

Les nuances que l'on relève dans les formulations employées par les législateurs révèlent une certaine **incertitude** sur ce qui est présenté par ailleurs comme un des objectifs fondamentaux des plans régionaux ou interrégionaux. Cette incertitude a généré des débats assez vifs, c'est du moins le cas dans les trois régions étudiées mais aussi semble-t-il, dans la plupart des régions. Certains *stakeholders* comme les groupes de traitement des déchets, y ont vu une opportunité pour assouplir le « principe de proximité » lorsque celui-ci constituait une contrainte à leur stratégie de développement et d'implantation. D'autres, une occasion d'écarter un débat potentiellement conflictuel. Dans les régions dotées déjà d'une capacité de stockage estimée suffisante ou dans les régions dont le volume de déchets ne semblait pas pouvoir justifier un CTSDU « rentable », les débats ont débouché sur de vagues propositions ou sur des « non décisions » : par exemple dans six régions, aucune mention n'a été faite dans le plan à un ou à des projets de centres de stockage. Dans les régions dépourvues de centres de stockage, un des principaux enjeux des discussions a porté sur la nécessité même de proposer la création d'un équipement de ce type (alors même que la loi la prescrivait). Comme on le verra, l'étendu et la fermeté du consensus entre les acteurs associés à l'élaboration du plan, autour d'une prise de position clairement positive ont largement conditionné par la suite les négociations sur l'implantation d'un CTSDU.

En fait, l'incertitude sur l'interprétation des textes législatifs et réglementaires, s'explique largement par la logique même du processus d'implantation des CTSDU. Ce processus n'est que très partiellement « encadré » par le dispositif législatif de 1992 et 1995-96. Il combine action publique et initiative privée. Ce sont les entreprises de traitement des déchets qui jouent le rôle déterminant dans la mesure où elles proposent les projets d'implantation des Centres, définissent leur format et choisissent leur localisation. Les pouvoirs publics sont sensées intervenir « en amont » de ce processus par les dispositions contenues dans les plans régionaux lesquels : a) affirment (ou non) la « nécessité » de la création d'un ou de plusieurs CTSDU à partir d'un diagnostic et de prévisions d'évolution des flux de déchets, b) définissent les caractéristiques générales de ces équipements (capacité de

stockage, dispositions de prévention des risques...) et c) délimitent éventuellement les zones de localisation les plus favorables (souvent en déterminant les zones exclues par la géologie et l'environnement naturel ou social). Ces dispositions peuvent être éventuellement consignées dans un cahier des charges proposé comme référence aux entreprises privées pour monter leurs projets et aux autorités publiques pour évaluer ceux-ci.

Les projets de CTSDU sont en effet soumis à la procédure des installations classées. L'autorisation d'implanter un équipement de ce type est délivrée par le préfet de région à la suite d'une procédure de plusieurs mois incluant une expertise technique (par un inspecteur des installations classées), une enquête publique et une consultation de diverses institutions (conseils municipaux, services administratifs, Conseil départemental d'hygiène et de sécurité, commission départemental des carrières...). Cette procédure intervient en aval du processus d'implantation. Elle relève de l'autorité des préfets de département, ce qui implique un changement d'échelon administratif. Ce changement peut modifier sensiblement les conditions de « portage » d'un projet par tous ou une partie des *stakeholders* impliqués. La modification de la configuration du système d'action associée au passage du cadre régional au cadre départemental peut conduire à un nouveau rapport de force et à un affaiblissement de la coalition qui avait soutenu le projet. Même si, par hypothèse, on peut supposer qu'une dynamique inverse puisse se produire, il est probable que le passage du cadre régional au cadre départemental, en « proximitisant » le système d'action fragilise la conduite d'un projet alors mis sous le feu direct des mouvements locaux de protestation type NIMBY (*Not In My Back Yard*) et soumis à l'arbitrage des élus locaux.

Comme on l'a indiqué, la loi introduit la possibilité de mettre en place sur les sites prévus pour l'implantation d'un CTSDU, des structures ad hoc de concertation, les Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS) dont l'objectif est l'organisation d'une concertation entre les opérateurs du projet, les services administratifs et la population locale représentée par des élus et des associations environnementales. Ces commissions peuvent demander des études et des expertises supplémentaires afin d'obtenir des garanties sur la fiabilité de l'installation prévue, sa conformité au cahier des charges, et en contrôler le fonctionnement. Dans un nombre limité de régions, des initiatives, souvent suscitées par les DRIRE, ont été prises pour mettre en place un dispositif de concertation plus large intervenant en amont du processus de choix d'un site proprement dit.

Les CTSDU constituent un exemple typique d'« équipements utiles mais indésirables ». L'implantation de ces équipements apparaît de plus en plus difficile et coûteuse à mettre en œuvre alors même que ces équipements correspondent à un intérêt collectif reconnu. Ces difficultés ont une double origine. D'une part, les décideurs doivent faire des choix technologiques, parfois irréversibles, qui engagent lourdement l'avenir dans un contexte d'incertitude quant à la pertinence des connaissances scientifiques sur les conséquences à terme des solutions techniques disponibles. Ces choix sont d'ailleurs fréquemment l'objet de controverses entre experts relayés par des affrontements entre des coalitions d'intérêts. D'autre part, la localisation de ces équipements posent un problème d'acceptabilité sociale. Bien que destinés à produire une utilité collective générale dont est bénéficiaire la société dans son ensemble, ils sont très fréquemment l'objet de réactions de rejet du fait des nuisances qu'ils génèrent ou des risques, réels ou supposés, qu'ils représentent pour les populations qui vivent à proximité. Aussi la mise en place de tels équipements est-elle devenue de plus en plus problématique et coûteuse en raison de la multiplication des mouvements de protestation locaux désormais bien connus sous le nom de mouvement NIMBY.

Choix d'implantation d'un CTSDU dans le cadre de l'élaboration d'un Plan régional : contraintes, facteurs d'incertitude et acteurs décisifs

	Contraintes	Principaux facteurs d'incertitude	Acteurs centraux
Choix d'implantation des CTSDU et détermination de leurs caractéristiques	Prescriptions de la loi et de la réglementation	Marge d'interprétation des dispositions de la loi par les « parties prenantes », rapports de forces...	Préfet de région et DRIRE (ou Président de Région)
	Evaluation du volume de déchets ultimes à stocker et de leur évolution à 10 ans	Résultats des diverses expertises et des travaux de la Commission régionale du Plan	Experts. Services de la DRIRE.
		Choix des Départements pour le traitement des ordures ménagères → évolution du volume des REFIOM	Préfets des départements / Elus locaux .
	Conditions techniques et économiques de la rentabilisation des installations	<u>Marché des DIS</u> : stratégies des entreprises du déchet et des producteurs de DIS, offre/demande.	Industriels du déchets
Choix des sites de localisation des projets de CTSDU	Réglementations, normes techniques concernant la localisation	Interprétation et négociations autour des prescriptions et normes techniques (rapports de force)	Préfet - DRIRE / Associations / Industriels
	Sites proposés par les industriels du déchet	Stratégies d'implantation des industriels du déchet. Négociation avec les élus locaux	Industriels des déchets / Elus locaux
	Acceptation ou refus de la population concernée	Mobilisation et force des mouvements protestataires NIMBY. Positions et stratégie des associations environnementales	Mouvements NIMBY et leurs réseaux d'influence

Confrontés à ces problèmes, les pouvoirs publics ont vite mesuré les limites des procédures de décision centralisées et autoritaires de type DAD *Decide, Announce, Defend* (Armour A, 1999). Cette méthode « dure » aboutit très souvent à des solutions fragiles. La mise en œuvre de procédures de décision plus transparentes, incluant la participation directe des groupes d'intérêts et des représentants de la population sont apparues indispensables pour construire des solutions socialement robustes, c'est-à-dire capables de résister à des mouvements de contestations *ex post*. Comme l'on montré de nombreuses études sur l'implantation de divers « équipements utiles mais indésirables », l'existence de controverses et l'organisation de débats contradictoires permettent souvent de reformuler les problèmes traités et de faire émerger des options nouvelles. Face à des enjeux complexes et controversés (risques technologiques et scientifiques, gestion des problèmes d'environnement...), de nombreux types de procédures et de solutions organisationnelles ont été expérimentés sous des labels variés : comité de sages, agora, *focus group*, comité de citoyens, forum, conférence de consensus, « parlement » divers, etc. La multiplication de ces organismes est telle que certains y voient l'indication du développement d'une nouvelle forme de démocratie, la démocratie dialogique (Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001). La différence entre ces nouvelles formes de procédures et de structures de concertation et les formes plus anciennes évoquées précédemment tient à ce qu'elles s'affichent clairement comme des processus de co-production de solutions collectives consensuelles, ou du moins de recherche de telles solutions, ayant une certaine capacité propre à « auto-légitimiser » leur décision soit par la conformité de leur démarche avec une procédure légitime soit par l'efficacité de la solution dégagée, soit par les deux.

2 PROBLEMATIQUE

Comparée à la situation antérieure à la loi de 1992, on peut dire qu'avec la création des Commissions consultatives régionales et des Commissions locales d'information et de surveillance, la planification « concertée » de la gestion des déchets industriels ouvre un espace de négociation plus large que celui que structurait le face-à-face traditionnel entre la techno-bureaucratie étatique et les entreprises. Elle induit des processus de décision plus complexes où la procédure prescrite par la loi se trouve placée sous la dépendance de dynamiques sociales génératrices d'incertitudes et d'aléas : a) la concertation organisée entre les différents *stakeholders*, qui loin de se réduire à une simple procédure d'information ou de consultation comme semble l'indiquer la loi, a une fonction délibérative et décisionnelle ; b) l'impact de mouvements sociaux protestataires localistes (mouvements NIMBY), éléments décisifs dans la mise en œuvre *in situ* des Centres de stockage des déchets ultimes ; c) le marché des déchets industriels où s'établissent les échanges entre les producteurs des déchets et les entreprises de traitement et qui impose ses limites aux capacités de régulation du dispositif juridique et réglementaire.

Jusqu'à la fin des années 1980, la gestion des déchets industriels est restée pour l'essentiel l'affaire réservée des services du Ministère de l'Industrie (dirigés par les Ingénieurs des Mines), des entreprises productrices de déchets et des industries de traitement. Ce système d'acteurs discret constituait un exemple typique de ces « isolats bureaucratiques-corporatistes » au sein desquels s'organisaient les rapports entre l'Etat et les grands intérêts de la société civile et s'élaboraient les politiques sectorielles (Grémion P., 1976; Hoffmann S., 1974 ;

Crozier M, Friedberg E., Grémion C., Grémion P., Thoenig JC. et Worms JP., 1974.⁷⁾ Diverses affaires comme celles de la décharge de Montchanin ont montré les limites, les disfonctionnements et même les dangers de cette forme close de gestion publique/privée dans un domaine à risque.

A l'instar d'autres lois du même type (lois sur l'eau, sur l'air, sur le bruit, etc.), la loi de juillet 1992 instaure dans le domaine de la gestion des déchets, une « politique constitutive territorialisée » (Duran P, Thoenig J.-C., 1996).⁸ Ce type de politique énonce un objectif général d'intérêt public, définit un programme d'action, un calendrier et des procédures de concertation, de décision et de validation à charge pour des différents « *stakeholders* », acteurs publics, semi-publics ou privés considérés comme représentatifs de la diversité des intérêts concernés par les problèmes traités, d'établir sous l'égide d'une « *autorité administrative compétente* » un diagnostic, de négocier et d'élaborer entre eux les compromis nécessaires à la recherche de solutions concrètes, adaptées aux particularités des différentes filières de déchets et aux différents contextes locaux. Les acteurs « locaux », parties prenantes du problème à traiter, sont donc appelés à réaliser non un simple travail d'application ou d'adaptation d'une politique définie ailleurs mais à élaborer une véritable politique locale en négociant entre eux un compromis pour aboutir à une solution opérationnelle (avec les conséquences inattendues que peut comporter la négociation).⁹ Dans ces conditions, le dispositif tripartite convoqué par la loi de 1992 ne peut guère fonctionner selon le schéma traditionnel : « Préfet-décideur assisté d'une commission-conseil et d'une administration exécutante » mais doit intégrer un chaînage bien différent de ces rôles rendus eux même plus complexes.

Dans le cadre des politiques constitutives, la fonction des commissions dépasse largement le rôle purement « consultatif » que la loi leur attribue. Les commissions en tant que lieu de l'« élaboration conjointe » d'un document incluant des dispositions réglementaires, sont les agents d'une véritable coproduction de la décision publique pour autant que l'on envisage celle-ci comme un processus collectif « multi-acteurs » et qu'on ne la réduise pas au seul moment du « choix tranchant » qu'opère l'acteur investi institutionnellement du pouvoir légal de décision, en l'occurrence, dans le cas étudié ici, le Préfet de région. Le rôle de décideur ultime assuré par celui-ci est cependant loin d'être purement formel puisqu'il apporte une légitimité politique à des décisions collectives qui en seraient légalement dépourvues si elles n'étaient que le produit brut de marchandages entre des intérêts particuliers.¹⁰

⁷ Dans l'ouvrage collectif **Où va l'administration française**, voir en particulier les textes de : Friedberg E., Administration et Entreprises, pp 101-140, de Grémion C., Le système de décision, pp 55-72 et Grémion P., La concertation, 165-186. Dans sa contribution, Pierre Grémion rappelle la définition très claire et très significative que donnait F. Bloch Lainé de la **concertation** appliquée à la gestion de l'économie : « *un régime dans lequel les représentants de l'Etat... et ceux des entreprises... se réunissent de façon organisée pour échanger des informations, pour confronter leurs prévisions...et pour ensemble tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement* ».

⁸ Ce type de politique territoriale a été initié dès les années soixante dans le domaine de la planification urbaine, notamment par l'introduction inopinée du concept d'« *élaboration conjointe* » dans la Loi d'Orientation Foncière de 1967 (voir : Pierre Veltz, 1978).

⁹ Les politiques environnementales, celles des déchets comme celle de l'eau ou de protection de la biodiversité restent des politiques centralisées (depuis Bruxelles via Paris) à application territorialisée. Leur implantation donne donc lieu si on peut dire à des « politiques localisées » qui devraient être distinguées des véritables « politiques locales » initiées en propre par les autorités publiques locales. Cette distinction apparaît cependant largement théorique lorsqu'on observe la mise en œuvre réelle de différentes politiques publiques.

¹⁰ Comme le montrent les multiples exemples où des projets contestés ont été abandonnés, y compris après qu'ait été organisée une procédure de « consultation-concertation » formalisée. La légitimité politique d'une décision conférée par l'« acte tranchant » du représentant de l'Etat, ne garantit évidemment pas sa mise en œuvre.

Par ailleurs, les commissions régionales sont investies d'une fonction de coordination des différentes administrations publiques (étatiques et locales) qui visent à mettre en cohérence des différentes logiques sectorielles. Elles doivent par exemple, intégrer dans la gestion des déchets industriels les aspects « industriels », « environnementaux » et « sanitaires ». Cette fonction de coordination et de « gestion intégrée » répond à la diversité des enjeux qui sont liés au traitement des déchets industriels et à la diversification des acteurs publics impliqués. Les ingénieurs des mines du MIRE, bien qu'ils conservent le leadership en la matière, doivent désormais composer avec les représentants d'autres administrations comme les DIREN et l'ADEME, porteurs d'une autre culture et d'une autre logique, et des services ou organismes dépendants des Régions qui ont toutes, plus ou moins, développés des services compétents dans le domaine de l'environnement. Les commissions consultatives peuvent fonctionner également comme des instances de coordination pour les intérêts privés, industriels producteurs de déchets et groupes spécialisés dans leur traitement et pour le milieu des associations de défense de l'environnement, des consommateurs et des salariés, qui sont généralement conviés à participer aux commissions. Il faut indiquer cependant que les deux premières catégories d'acteurs disposent par eux-mêmes d'organismes collectifs d'expertises, de communication et de pression puissants (associations et presse spécialisées, services des CCI...) où se réalisent, en amont de leur participation à la procédure de concertation, l'agrégation de leurs intérêts, l'unification de leurs objectifs et la mobilisation de moyens de pression. Les associations sensées représenter les intérêts de la population « en général » sont loin de disposer des mêmes ressources pour élaborer leur programme d'action. Leur présence dans les commissions est assurée soit par des bénévoles soit par les quelques salariés des organisations fédératives. Leur principal atout reste en définitive, l'appel à l'opinion public et à la mobilisation collective.

Comme c'est le cas pour la plupart des politiques publiques constitutives, le programme d'action général énoncé par la loi sur les déchets industriels est de nature hétérogène et plutôt flou, ce qui laisse une marge d'interprétation relativement large aux acteurs locaux. L'hétérogénéité et le flou caractérisent aussi la portée juridique des diverses dispositions qui doivent figurer dans les plans régionaux. Ces mesures mêlent recommandations, préconisations, incitations ou prescriptions opposables. Dans le cas des prescriptions opposables qui ont seules une portée réglementaire, la loi précise qu'elles ne s'imposent qu'aux « *personnes morales de droit public* », par exemple, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation d'installations de stockage.¹¹ Il faut ajouter que les plans régionaux ne sont accompagnés d'aucun dispositif de financement, ce qui constitue à l'évidence, une sérieuse limitation à l'efficacité des mesures qu'ils préconisent. De ce fait donc, l'élaboration des Plans régionaux est considérée comme un enjeu d'importance très variable par les différents acteurs qui sont associés à leur élaboration.

Cette importance est élevée pour le secteur des industries de traitement des déchets, dominé par un nombre limité d'entreprises dont la plupart sont des filiales spécialisées des trois grands groupes qui dominent le secteur de services urbains (CGE-Vivendi, Lyonnaise des Eaux, Bouygues).¹² Ces entreprises sont directement concernées par les nouvelles contraintes que les plans peuvent éventuellement introduire par rapport à la situation de relative liberté dont elles bénéficiaient. C'est le cas notamment du « principe de proximité » :

¹¹ Les lois du même type, sur l'eau, sur l'air ou sur le bruit, présente une hétérogénéité semblable. Pour clarifier la portée de leurs dispositions, certains SDAGE par exemple distinguent très nettement dans leur document de présentation ce qui est simple préconisation de ce qui est prescriptif et opposable.

¹² Dans certaines filières, il existe une situation de quasi monopole. France-Déchets par exemple possède ou contrôle plus de la moitié des centres de stockage des déchets dangereux, les cimenteries du groupe Ciment Laffarge traitent une large fraction des certains types de déchets (huiles, pneus...).

logiquement en effet, elles pouvaient craindre que les installations existantes ou en projet se voient interdire l'importation de déchets en provenance des régions voisines au risque de mettre en cause leur rentabilité par insuffisance d'approvisionnement. Aussi les représentants de ces entreprises ont-elles veillé avant tout à obtenir un assouplissement du principe de proximité tout en se lançant activement à la recherche de sites dans les régions dépourvues d'installation pour conserver globalement leur part du marché national qui était alors présenté comme un marché en forte croissance. Ils ont également été très attentifs aux débats sur les caractéristiques techniques des installations préconisées dans les plans.¹³

Les intérêts des industriels producteurs de déchets, quant à eux, sont marqués d'une certaine ambivalence. Ils sont favorables à la construction de nouvelles installations plus proches dans la mesure où elles entraînent une réduction des coûts de transport (part relativement importante des coûts de traitement) mais craignent de se trouver dans l'obligation de livrer leur déchets aux seules installations de leur région où une entreprise de traitement peut se trouver en situation de monopole et imposer des prix élevés. Les exemples étudiés montrent que les industriels producteurs et les groupes de traitement et de stockage des déchets se sont aisément accordés sur une application « raisonnée » du principe de proximité : tout en soutenant l'objectif de la construction d'une installation dans chaque région, ils ont défendu la liberté pour chaque industriel de livrer ses déchets là où il le souhaite. Les industriels producteurs se sont par ailleurs lancés dans des stratégies de réduction de leurs déchets notamment par une transformation des procédés de fabrication. La diminution de certaines catégories de déchets industriels porte témoignage du succès de ces initiatives de réduction à la source.

Cette stratégie n'est cependant pas partagée par les exploitants des usines d'incinération des ordures ménagères. Ces installations produisent des résidus de fumées (REFIOM) qui occupent une part de plus en plus grande dans le volume global des déchets ultimes spéciaux. Les opérateurs de ce secteur appartiennent en majorité aux mêmes grands groupes qui contrôlent de stockage des déchets spéciaux et ils ont poussé fortement au niveau des plans départementaux de gestion des ordures ménagères au « tout incinération » pour garantir l'approvisionnement de leurs installations et éventuellement au-delà des centres de stockage des REFIOM qu'ils contrôlent.

Les collectivités territoriales n'ont pas eu de responsabilités significatives dans la gestion des déchets industriels spéciaux jusqu'à la récente loi du 27 février 2002 qui transfère l'élaboration des PREDIS aux Régions. La possibilité leur avait été offerte d'assumer cette responsabilité dès 1996. Le fait qu'une seule région (Midi-Pyrénées) ait demandé ce transfert montre combien les Régions se sont méfiées de cette compétence moins du fait des coûts et transferts de charges que parce qu'elle intéresse un domaine politiquement sensible. Non seulement, les CTSDU font parti de ces équipements électoralement peu rentables par leur « invisibilité » (comme les égouts) mais leur réalisation peut déclencher des processus de protestation incontrôlables. Cette prise de distance se manifeste par la faible implication directe des élus dans les processus de concertation et de décision. Ils s'y font généralement représenter par des fonctionnaires locaux spécialisés dans les questions d'environnement. Les débats suscités dans les conseils régionaux par les plans régionaux sont à la fois rares et brefs.¹⁴

Les grandes associations de défense de l'environnement ont été des protagonistes très actifs dans les procédures de concertation. Dans le domaine des déchets industriels spéciaux,

¹³ Par exemple, le débat le plus serré qui a eu lieu en Midi Pyrénées entre les représentants des industriels et ceux des associations environnementales a concerné la « réversibilité » du stockage, la « traçabilité » et la « visibilité » des déchets dans le CTSDU.

¹⁴ Ces constatations ne reposent que sur l'observation de trois cas mais on a tout lieu de penser que, sauf circonstances exceptionnelles, la situation est semblable dans la grande majorité des régions.

leurs positions convergent avec les objectifs du dispositif législatif dans la mesure où elles ont affirmé et se sont efforcées de faire prendre en compte une triple priorité : a) la réduction des déchets à la source comme objectif central de la planification régionale, b) la nécessité d'implanter de nouvelles unités de stockage des déchets ultimes pour limiter les risques liés à leur transport, c) l'optimisation des mesures de sécurité des installations de traitement et de stockage des déchets dangereux et la mise en œuvre d'un principe de précaution. Leur soutien à la construction de nouveaux centres régionaux de stockage les a mis en tension potentielle ou parfois en conflit ouvert avec les mouvements locaux protestataires de type NIMBY.

La démarche de la recherche a été organisée à partir d'un questionnaire sur les performances des dispositifs de concertation et sur l'impact des processus de contestation, sur leurs capacités à produire une solution non pas « optimale » ni « consensuelle » mais « robuste », c'est-à-dire « durable » et « satisfaisante » pour l'ensemble ou un ensemble majoritaire des parties prenantes. Par solution durable, on désigne une décision capable de résister aux diverses formes de contestations ex post et notamment à la mobilisation des mouvements sociaux. Par solution « satisfaisante », on peut entendre comme l'indiquent Crozier et Friedberg, une solution qui établit une certaine adéquation entre *"la rationalité a posteriori qui se dégage de l'ajustement mutuel des parties dans le système et la rationalité a priori de chacun des décideurs"*... (Crozier M, Friedberg E, 1977, page 280). En substance, la satisfaction est de nature différente selon les différents acteurs. Sommairement, pour les "dédecideurs publics", la satisfaction est intimement liée à la mise en œuvre d'une solution conforme aux prescriptions et aux normes légales dont ils sont les opérateurs, pour les entreprises de traitement des déchets aux possibilités de rentabilité des capitaux investis dans l'équipement, pour la population locale et ses représentants, aux garanties obtenues quant à l'innocuité de la solution adoptée et/ou à l'obtention de divers avantages et compensations, pour les producteurs de déchets au niveau acceptable des coûts de l'élimination de ceux-ci, etc.

La recherche s'est attachée à mettre en évidence les rôles respectifs de la concertation et de la contestation dans l'ensemble du processus de décision à partir des interrogations suivantes:

a) la concertation a-t-elle un impact significatif sur la décision ? Le débat reste ouvert. Les études portant sur certains cas concrets tendent à démontrer la plus grande « efficacité » des procédures de concertation et de participation dans la mise en place d'équipements indésirables. D'autres points de vue, qui reflètent souvent la position des « décideurs », voient dans la concertation un frein coûteux à une prise de décision rapide et efficace. S'agissant d'un processus de décision long et complexe comme l'est le processus conduisant à l'implantation d'un CTSDU où interviennent de multiples facteurs, il est très difficile d'isoler et de mesurer l'impact spécifique d'une procédure de concertation. On échappe pas à la question : la solution aurait-elle été différente à défaut de concertation ? A l'évidence, l'évaluation de l'impact de la concertation sur la décision est un problème complexe. D'autant plus complexe que toutes les procédures concertées et participatives n'agissent pas de la même façon et n'ont pas la même efficacité comme le montrent des études de cas (Armour A., 1999 ; Bobbio L., 2000).

b) la concertation agit-elle comme un réducteur de conflit et par conséquent de contestation comme il est affirmé fréquemment. C'est bien évidemment à quoi rêvent tous les décideurs confrontés à la résistance des contestations radicales : une bonne concertation serait la meilleure antidote à la contestation. La crainte qu'une concertation organisée et structurée constitue un piège qui leur est tendu est présente dans le discours de la plupart des représentants des groupes sociaux protestataires. Ce débat est récurrent depuis bien longtemps.

c) la contestation intervient-elle comme une sorte de contre ou d'anti-concertation, en sapant les coalitions, les accords et les compromis noués au sein des dispositifs de concertation.

d) la concertation et la contestation ne constituent-elles pas dans certaines conditions, une sorte de « mécanisme unique » où chacune apporterait des contributions « fonctionnelles », complémentaires, simultanées ou successives mais cumulatives au processus de décision, c'est-à-dire à la sélection progressive d'une solution robuste.

On pouvait en effet faire l'hypothèse que la concertation procède au formatage d'une gamme de solutions sur la base de compromis entre certains types d'intérêts et/ou sur de critères techniques et écologiques, que la contestation procède ensuite à la manière d'une sorte de « tri social sélectif » qui permet de dégager une ou des solutions socialement acceptables. On se trouverait finalement devant un dispositif de production de décisions à double ou à triple détente. On peut faire aisément le rapprochement avec les mécanismes de sélection des sites à protéger dans le cadre du programme européen Natura 2000. Les sites potentiels ont été passés successivement ou simultanément à plusieurs cribles scientifiques, administratifs et politique et finalement, c'est le degré de conflictualité qui est apparu comme le critère déterminant de sélection. Ce sont les sites les moins « conflictuels », ceux qui n'étaient pas ou étaient peu contestés par la population locale ou une fraction de celle-ci qui ont été « choisis » pour figurer dans la liste des sites à protéger (Alphandery P., Fortier A., 1999).

3 METHODOLOGIE

La recherche a comporté deux volets d'inégale importance :

a) Un bilan de l'application du dispositif mis en place en 1992

Cet état des lieux a porté sur l'avancement des plans régionaux, l'implantation des CTSDU et les procédures de concertation mises en place dans les régions de la métropole. Cette approche non prévue dans le projet initial a été intégrée à notre étude à la suite des recommandations du Conseil scientifique et du Comité d'Orientation. Elle s'appuie sur un rapport de l'ADEME qui présente une synthèse et une analyse comparative des principales informations contenues dans les vingt plans adoptés en février 1998 (ADEME, 1998). Malheureusement, on y trouve très peu d'informations sur les procédures d'élaboration des plans, notamment sur les formes de consultation et de concertation mises en œuvre dans les diverses régions. Pour compléter et actualiser les informations du rapport, ont été réalisés un entretien avec le responsable chargé du suivi des PREDIS à l'ADEME à Angers et le dépouillement la documentation disponible au siège de cet organisme. Des entretiens téléphoniques avec des agents des DRIRE et des DIREN ont permis de recueillir quelques informations sur les procédures de concertation. Cette démarche s'est révélée difficile et peu fructueuse du fait des mouvements de personnel intervenus dans les administrations depuis la période de l'élaboration des PREDIS entre 1993 et 1996 dans la plupart des régions. Nous n'avons pu récolter des données, très fragmentaires, que sur 15 des 22 régions

métropolitaines.¹⁵ Quelques éléments d'informations complémentaires ont été recueillis dans la presse spécialisée.¹⁶

b) Trois études de cas réalisées dans les régions Aquitaine, Auvergne et Midi-Pyrénées.

Ces trois cas ont été choisis en raison de leur caractère « exemplaire » par rapport à l'objet de l'étude. Moyennement industrialisées, les trois régions étudiées avaient en commun d'être dépourvues de Centre de stockage de classe 1 en 1992. La nécessité de programmer l'implantation d'un ou de plusieurs sites y créait par conséquent une situation nouvelle en comparaison avec d'autres régions déjà dotées d'un tel équipement. Dans deux cas la procédure d'élaboration du plan régional et le processus d'implantation d'un centre de stockage ont été accompagnées de la mise en place d'une structure de concertation ad hoc, dotée d'un statut d'association 1901 : la Mission d'Etudes sur les déchets industriels en Auvergne et pour un Nouvel Environnement (MEDIANE) et l'Observatoire Régional des déchets Industriels de Midi-Pyrénées (ORDIMIP). En Aquitaine, la procédure s'est limitée au dispositif prévu par la loi, c'est-à-dire à la création d'une commission consultative régionale, la Conférence Régionale pour l'Elimination des déchets Industriels en Aquitaine (CREDIA). Enfin, au moment où le projet de recherche a été déposé, chaque région se trouvait dans une situation bien différente. Une situation d'échec en Aquitaine tant en ce qui concerne l'implantation d'un centre de stockage, stoppée à la suite d'une mobilisation de type NIMBY que le Plan régional, le PREDIA annulé par le tribunal administratif. Situation de blocage en Auvergne où le Plan régional était achevé dans les délais mais où des conflits et des blocages conduisaient les acteurs locaux à renoncer à l'installation d'un CTSDU dans la région. En Midi-Pyrénées, si l'élaboration du Plan régional, dont la responsabilité avait été transférée au Conseil régional en 1996, restait en cours de validation, une longue procédure de concertation conduisait finalement à l'implantation d'un CTSDU.

Dans chacune de ces régions, ont été étudiés à partir d'un dépouillement de la documentation existante et d'une série d'entretiens :

- l'organisation et le fonctionnement des commissions officielles (commission consultative régionales et Commissions locales d'information et de surveillance) et des organismes ad hoc de médiation mis en place pour organiser une concertation plus large. Des informations sur la composition de ces organismes, le nombre de réunions, le contenu des débats et des prises de parole, la participation réelle aux séances etc., ont été collectées afin d'évaluer l'implication des différentes catégories d'acteurs dans la procédure de concertation et le processus de décision.

- les mouvements locaux de protestation contre les projets de centre de stockage.
- le processus d'élaboration des PREDIS et de choix (ou de « non choix ») d'un centre régional de stockage. L'objectif visé était la reconstitution minutieuse des différentes séquences de l'ensemble de la procédure de concertation et de la dynamique des mouvements protestataires afin de comprendre l'enchaînement des événements, des prises de position et des décisions susceptibles de rendre compte de la logique de la décision.

En raison de sources d'information inégales, les trois études de cas ont été plus ou moins approfondies. En revanche, le cas de la région Auvergne a fait l'objet d'une investigation plus extensive, faute d'archives. Le cas de la région Midi-Pyrénées a pu être analysé avec beaucoup de précision du fait de la richesse de la documentation et du soutien de l'ORDIMIP qui a mis à notre disposition l'ensemble de ses archives.

¹⁵ Alsace, Bretagne, Centre, Bourgogne, Champagne, Ardennes, Corse, Franche-Comté, Ile-de-France, Languedoc, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Basse Normandie, Haute Normandie.

¹⁶ Notamment dans « Environnement Magazine » qui dresse un état des lieux sur l'avancement des PREDIS dans son numéro 1540, septembre 1995 : « La genèse contrariée des PREDIS ».

Chapitre 1

BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI DE 1992

1 L'ELABORATION DES PLANS REGIONAUX

Les Plans régionaux devaient être publiés dans un délai de trois ans à compter de la date de publication du décret du 3 février 1993. Ils devaient être mis en révision au plus tard 10 ans après la date de leur publication. Ces échéances ont été supprimées par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le décret du 18 novembre 1996 sur les plans d'élimination des déchets industriels spéciaux n'indique pas d'échéance pour l'achèvement des PREDIS.

Tableau 1. **Dates d'approbation des plans régionaux d'élimination des déchets industriels par arrêté préfectoral.**

1994 : 1	Août	Rhône Alpes
1995 : 2	juillet septembre	Bretagne Haute-Normandie
1996 13	janvier février mars juin Juillet Août Septembre Novembre	Basse Normandie Ile de France, Nord-Pas de Calais, Picardie ; Pays de la Loire Franche Comté ; Champagne-Ardenne ; Poitou Charente ; Centre ; PACA Languedoc-Roussillon ; Bourgogne ; Alsace
1997 3	janvier décembre	Aquitaine ; Lorraine ; Auvergne
1998 1	Janvier	Limousin
2002 1	février	Midi-Pyrénées (approbation par conseil régional)
2003 1		Corse

Source : ADEME, 1998, Bilan des plans régionaux d'élimination des déchets, données actualisées.

D'après les données collectées par l'ADEME et actualisées, on constate que dans 8 des 22 régions métropolitaines, le plan a été approuvé avant l'échéance indiquée par le décret du 3 février 1993 (tableau 1). Dans 8 autres régions, l'approbation est intervenue avant le 25 novembre 1996, date de passage au régime du décret du 18 novembre 1996. Enfin, quatre plans supplémentaires ont été approuvés entre janvier 1997 et janvier 1998. Finalement, cinq ans après le lancement de la procédure, 20 des 22 régions métropolitaines étaient dotés d'un Plan d'élimination des déchets « *autres que ménagers* » (formule 1992) ou des déchets « *industriels spéciaux* » (formule 1996). Le plan était encore en cours d'élaboration en Corse, et dans la région Midi-Pyrénées. Dans cette dernière région, le plan régional était

pratiquement achevé dès septembre 1995 mais la procédure a été retardée du fait de la priorité accordée à l'implantation d'un CTSDU et surtout par la prise en charge de l'élaboration du PREDIS par le Conseil Régional. Ce transfert rendu effectif en mars 1997 a entraîné une actualisation du projet de plan et celui-ci n'a finalement été approuvé par le conseil régional qu'en février 2002. En Corse, le faible volume des déchets industriels pouvait faire douter de l'urgence et de l'opportunité même d'un plan dont l'approbation n'est intervenue qu'en 2003.¹⁷

Dans leur rapport analysant le contenu des plans, les experts de l'ADEME dégagent six grandes orientations concernant : a) la maîtrise de la production de déchets, b) l'organisation de la collecte et du traitement, c) les objectifs de valorisation, d) la prospective à 10 ans sur le volumes des déchets, e) l'application du principe de proximité, f) la programmation des équipements à réaliser (ADEME, 1998). En ce qui concerne la maîtrise de la production, tous les plans insistent sur la nécessité d'une meilleure connaissance des gisements de déchets. La plupart proposent des mesures d'accompagnement pour arriver à une bonne maîtrise de la production de ceux-ci en procédant notamment à des actions de formation, de sensibilisation et d'information des publics, notamment dans le secteur agricole et le milieu des PMI-PME.

L'organisation de la collecte et du traitement des déchets fait l'objet de prescriptions spécifiques dans la plupart des régions. Toutes les régions ont mis en avant l'importance du principe de valorisation mais seules trois régions ont fixé dans ce domaine des objectifs quantitatifs (Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine). Toutes les autres, sauf les régions Centre et Limousin, ont développé un certain nombre d'orientations qualitatives. Le rapport de l'ADEME constate qu'il n'y a pas eu de véritable démarche prospective : aucune évaluation de l'environnement économique, technique, politique et social n'a été menée et les divers scénarios envisagés présentent des projections fondées sur des données souvent contestables et sur des hypothèses fragiles. Les régions Bourgogne et Lorraine ont été les seules régions à conduire une réflexion filière par filière. Dans tous les cas, les plans mentionnent les difficultés rencontrées pour faire des projections fiables. Cependant, pour les déchets industriels proprement dits, une tendance générale se dégage : la réduction du tonnage des déchets produits en raison du développement de « technologies propres » dans certains secteurs et de la diminution générale de certaines activités de production, grosses productrices de déchets. Dans les hypothèses d'évolution des volumes de déchets adoptées dans la plupart des régions, cette réduction est en quelque sorte compensée par l'augmentation du volume des REFIOM (résidus des fumées de l'incinération des ordures ménagères) estimée forte, sans cependant que cette tendance puisse s'appuyer sur la connaissance des choix faits par les commissions départementales et les préfets en matière de traitement des ordures ménagères.

Tous les plans indiquent mais d'une façon parfois très imprécises les besoins en équipements de collecte, transit, tri, valorisation, stockage... La majorité insiste sur la nécessité d'une application « modérée » du principe de proximité et d'une certaine « solidarité interrégionale ». Au nom de cette solidarité, quelques régions se proposent même de « bénéficier » des équipements implantés dans la région voisine ! Paradoxalement, note le rapport de l'ADEME, la plupart des plans imposent cependant l'obligation aux nouveaux centres d'élimination d'indiquer dans leur demande d'autorisation l'origine géographique des déchets qu'ils traiteront.

¹⁷ Selon les propos, intentionnellement ou non ironiques, d'un fonctionnaire de la DRIRE, rapportés par un journaliste : « Nous avions pourtant bien commencé par faire, en 1993, une première approche et quantifier le tonnage des DIS corses à quelques 400 tonnes. Mais depuis la mort du DRIRE, l'an passé, plus rien n'a vraiment bougé... alors on attend. Et puis les politiques locaux sont loin d'être motivés. » (Pierre De Tanneberg, La genèse contrariée des PREDIS, Environnement Magazine, 1540, septembre 1995)

D'une façon générale, l'évaluation globale des plans régionaux par les experts de l'ADEME apparaît assez sévère : selon eux, leur contenu n'est pas à la hauteur des objectifs de la loi. Ils regrettent que l'absence d'une délimitation claire des catégories de déchets prises en compte par les régions rende difficile voire même impossible « *une vraie synthèse nationale en termes de production de déchets et de disponibilité des capacités de traitement* » (p 30). Ils déplorent des décalages parfois très importants (50%) entre les estimations des volumes de déchets qui figurent dans les plans régionaux et les données qui ont été établies par une étude réalisée par leurs services en 1994. Ces différences souvent considérables, l'estimation du volume des DIS variant parfois du simple au double, ne s'expliquent pas seulement par les périmètres différents des catégories de déchets prises en compte mais aussi par des méthodes de recensement et de dénombrement.

Ces déficiences sont particulièrement gênantes en ce qui concerne les éléments de prospective qui justifiaient en grande partie l'idée même de planification. Faute d'une analyse de la situation économique locale, notamment des branches industrielles grosses productrices de déchets et d'une évaluation des effets des changements technologiques dans les procédés de fabrication comme dans les filières de traitement, la prospective s'est révélée un exercice très approximatif. Les plans ont en général adopté l'hypothèse globale d'un taux global de réduction des déchets industriels sans pouvoir décliner cette tendance en fonction des branches.

Quant aux REFIOM qui constituent une part importante des déchets ultimes, si l'estimation de leur volume à un moment donné est relativement aisée dans la mesure où elle se déduit de la quantité de déchets ménagers incinérés, leur évolution à terme dépend principalement de choix qui dans les années 1994-96 restaient encore largement à faire, les plans départementaux d'élimination des ordures ménagères ayant pris beaucoup de retard. Ceux qui étaient achevés n'ont généralement pas établi un consensus sur des choix clairs quant à la répartition des différentes filières de traitement. Les prévisions sont rendues particulièrement hasardeuses dans la mesure où l'évolution du volume de REFIOM est finalement placée, au-delà des options retenues dans les plans départementaux, sous la triple dépendance des capacités de financement des collectivités locales, des rapports de force entre les partisans des différentes options (réduction à la source, tri sélectif, valorisation, incinération...) et de l'impact des mouvements locaux de protestation très puissants comme on sait dans le cas de l'implantation d'incinérateurs. L'évolution des filières est notamment tributaire de négociations potentiellement conflictuelles entre les entreprises de traitement des déchets (qui poussent au « tout incinération »), les associations écologistes (qui privilégient la réduction à la source et le recyclage) et les élus locaux, principaux gestionnaires des SIVOM d'ordures ménagères. A l'absence de choix clairement identifiés sur l'évolution des différentes filières, s'ajoutent des incertitudes sur les futures normes européennes, sur l'émergence de nouvelles technologies et sur les effets sanitaires à moyen et long terme des filières utilisées. La mise en évidence de pollutions dangereuses pour la santé des populations vivant à proximité des incinérateurs a très sensiblement refroidie l'enthousiasme des élus locaux pour cette option et conduit à une révision en nette baisse des projections faites au début des années 90 (Laurens Y, Dubien I., 2000).¹⁸ Par conséquent, l'estimation de l'évolution des REFIOM, a constitué un second grand facteur d'incertitude.

En définitive, on constate que dans la majorité des régions métropolitaines, la réalisation des plans régionaux a été menée à terme dans les délais qui pouvaient être

¹⁸ Laurens Y, Dubien I., 2000, Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour de l'implantation d'incinérateurs, rapport pour le programme Santé-déchets de l'ADEME.

considérés comme assez sévères compte tenu de la complexité des objectifs assignés par la loi à ces documents. De ce point de vue, la procédure de planification régionale peut être considérée comme un « succès », en particulier pour les DRIRE qui ont mis à profit les connaissances et données accumulées depuis dix ans (notamment les fichiers de données dites « ARTHUIT ») et leur savoir-faire en matière de planification. En outre, la procédure de concertation prévue par la loi a permis de rassembler autour d'une table les différentes parties prenantes de la gestion des déchets y compris les associations environnementales. Le responsable des déchets à l'ADEME, tout en déplorant l'hétérogénéité des plans, se félicitait de ce que *« le point fort de ces plans est d'avoir mobilisé tous les acteurs des régions – industriels, traiteurs, administrations, associations et d'avoir ainsi fait progresser un peu la prise de conscience »*.¹⁹

Sur ce point, bien que nos informations soient très lacunaires (excepté dans les trois régions étudiées), on peut avancer que la procédure d'élaboration des plans régionaux a été dans la plupart des régions, limitée au dispositif instauré par la loi et opérationnalisé par les DRIRE. Fermement piloté par un ingénieur de la DRIRE, ce dispositif comprenait généralement :

a) une commission régionale consultative créée, composée et installée solennellement par le préfet, organisme au périmètre souvent très large comptant une centaine de personnes et réunies à quatre ou cinq reprises pour examiner l'état d'avancement des travaux et valider le document final;

b) quatre à cinq groupes de travail composés d'une vingtaine de membres chargés d'analyser les données (flux de déchets, procédés techniques) mis à leur disposition par les DRIRE ou par des bureaux d'étude, d'entendre l'avis d'expert et parfois d'auditionner des porteurs de projets d'installation et d'établir les propositions à soumettre à la commission régionale,

c) des experts et bureaux d'étude commandités pour réaliser des études ponctuelles.²⁰

Peu de régions semblent avoir dérogé à ce schéma très classique. On examinera en détail le cas des régions Midi-Pyrénées et de l'Auvergne où une association ad hoc a été créée, dont le rôle a été tout à fait décisif dans le premier cas, moins important dans le second. En Région Rhône Alpes, une société d'économie mixte, la SEMERIDA, créée en 1987, a joué un rôle central dans la gestion du dossier des déchets industriels jusqu'à sa dissolution en novembre 1996, après son échec dans l'implantation des deux projets de CTSDU envisagés. Son existence explique l'achèvement précoce du plan régional en Rhône Alpes (le PREDIRA) approuvé dès août 1994. En Picardie, les industriels se sont regroupés pour créer une association chargée de trouver un site et un opérateur afin d'installer un centre régional de stockage. Dans le Nord, première région productrice de déchets mais dépourvue de centre de stockage après la fermeture du site de Menneville, la Région, après une phase de retrait critique vis-à-vis des travaux de la commission régionale jusqu'à l'approbation du PREDIS, a décidé de s'investir dans une coopération active avec les services de l'Etat et les industriels pour concrétiser un programme d'action financé en partie par le conseil régional.

¹⁹ Interview de M. Christian Militon, directeur du département Industrie de l'ADEME à Angers.

²⁰ D'après les informations glanées auprès des DRIRE, la procédure a impliqué en Languedoc Roussillon, six groupes de travail de 25 participants chacun avec une participation active des associations environnementales, en Ile-de-France, 6 groupes de travail ont mobilisé environ 50 personnes mais ont été désertés par les associations et le conseil régional s'est peu intéressé aux travaux. En Champagne Ardennes, 5 groupes de travail ont réuni de 5 à 10 participants chacun, les associations environnementales se sont désintéressées de la gestion des DIS pour concentrer leur activité sur le projet de site d'enfouissement des déchets radioactifs.

La procédure de concertation organisée dans la commission consultative et les groupes de travail a été conduite parfois tambour battant avec efficacité comme le remarquent, pour la louer ou la critiquer, les protagonistes interrogés.²¹ Il est vrai que l'éthos bureaucratique des agents de l'Etat les conduit à privilégier souvent aux dépens du réalisme et de la faisabilité des projets, le respect du calendrier, de la procédure et des méthodes standardisées de travail qui sont élaborées dans les bureaux du ministère et/ou apprises dans les Ecoles des mines. Encore qu'il conviendrait de nuancer cette remarque à la vue de l'hétérogénéité du contenu des divers plans régionaux, désordre dénoncé, il est vrai, par un expert d'un organisme dont les représentants sont souvent en concurrence avec les fonctionnaires des DRIRE sur le marché des politiques environnementales. Plus fondamentalement, il apparaît que le contenu des plans, en lui-même, n'a pas constitué un enjeu réellement conflictuel pour la simple raison qu'il n'impliquait pas des choix fondamentaux. Les plans s'en tiennent souvent à un catalogue de mesures non ou faiblement hiérarchisées.

L'absence d'enjeu financier explique pour une part l'indifférence des élus locaux, notamment régionaux, qui ont limité leur implication à une participation discrète à la commission régionale et à une brève discussion du plan lors de son passage pour avis devant l'assemblée régionale. Le seul enjeu potentiellement conflictuel et politiquement sensible, l'implantation de CTSDU et la désignation d'un ou de plusieurs sites a été dans la quasi-totalité des régions, esquivé. Une seule région, Midi-Pyrénées, a décidé de se saisir du dossier dans le cadre de la loi de 1996 mais comme on le verra, ce transfert de compétence, limité à l'élaboration du PREDIS, n'a eu que des conséquences très limitées sur la procédure d'implantation d'un CTSDU.

On observe qu'aucun plan interrégional n'a été mis en chantier y compris lorsque des données géographiques et économiques semblaient inciter à rechercher des solutions communes à deux ou trois régions, notamment dans la programmation des installations. Il est vrai que les préfets de région n'ont guère la capacité d'entraîner ce type de coopération lorsqu'elle implique la mobilisation de partenaires fortement ancrés dans leur territoire de compétence (collectivités locales, services administratifs, y compris les DRIRE) ou d'activité (industriels producteurs de déchets, associations). La coopération s'est limitée à la procédure formelle des avis demandés aux conseils régionaux des régions limitrophes.

Finalement, les seuls acteurs à avoir introduit une certaine forme de coordination interrégionale sont les grands groupes de traitement des déchets qui ont défini dès la préparation de la loi de 1992 une stratégie de quadrillage du territoire national, révisée à la baisse en fonction de l'évolution du marché des déchets et des contextes locaux notamment des « perturbations » provoqués par les mouvements locaux de type NIMBY. En ce qui concerne les CTSDU, on constate que les conditions locales comme l'évolution de la conjoncture ont conduit à figer une carte des implantations bien éloignée de celle qui aurait dû résulter d'une application du principe de proximité.

²¹ Un fonctionnaire de la DRIRE interrogé reconnaît le caractère standardisé, quasi routinisé de la fabrication de ce type de documents (« *j'ai tombé mes quatre plans* » dit-il) tout en tenant un discours critique sur cette forme de planification « *peu réactive... aux options trop rigides* » (entretien Aul). Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent la virtuosité des responsables de la DRIRE dans la conduite d'une procédure de concertation estimée lourde quand elle impliquait l'animation simultanée de la commission régionale, de cinq et six groupes de travail et parfois d'une Commission locale d'information.

2 L'IMPLANTATION DES CENTRES DE TRAITEMENT ET DE STOCKAGE DES DECHETS ULTIMES (CTSDU)

Comme on l'a souligné, l'estimation proposée dans les plans régionaux de l'évolution à 10 ans du volume de déchets industriels dangereux apparaît comme largement arbitraire et entraîne de fait une situation de grande incertitude quant à la programmation des équipements de traitement et de stockage. Et, paradoxe fréquent de la décision publique, c'est en référence au texte de la loi de 1992, qui institue *a priori*, avant tout diagnostic et toute évaluation prospective, l'obligation d'un CTSDU par région que les planificateurs ont choisi leurs hypothèses et « construit » *a posteriori* des données sur l'évolution du volume des déchets. C'est ainsi qu'on en est venu dans certains cas, consciemment ou non, à fixer une hypothèse de croissance des déchets en fonction du seuil de rentabilité d'un centre de stockage. Par exemple, si la rentabilité d'une installation exige un volume minimum de déchets spéciaux à stocker de 30000 tonnes par an, on construira un scénario qui conduit à une prévision de cet ordre ! Bel exemple de « *self-fulfilling prophecy* » et en l'espèce de la puissance autoréalisatrice de la loi ! ²²

Mais l'analyse du contenu des 20 plans faite par l'ADEME oblige à nuancer la précédente remarque. Elle montre comme on l'a indiqué, que l'application du principe de proximité est prôné de manière « *raisonné* » et avec « *discernement* », l'application trop stricte d'une « *préférence régionale* » pouvant présenter un bilan avantage/coût défavorable. De fait, dans seulement 4 cas (Auvergne, Bretagne, Centre et Rhône Alpes), le plan régional affichait l'implantation d'un ou de plusieurs CTSDU comme une urgence prioritaire. ²³ Dans sept autres cas (Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Nord Pas-de-Calais, Picardie et Poitou Charentes et PACA), un tel équipement était jugé nécessaire à court terme. Le plan des régions Champagne-Ardenne et Limousin envisageait l'implantation d'un CTSDU mais indiquait que des études complémentaires et des négociations avec les régions limitrophes étaient indispensables avant d'en décider. Dans 6 autres régions, toutes pourvues d'au moins un CTSDU (Bourgogne, Franche Comté, Haute Normandie, Languedoc Roussillon, Pays de la Loire et Lorraine), le plan ne comportait aucune prévision d'équipement de ce type. Enfin, le PREDIS de l'Ile de France, région largement « importatrice » de déchets à traiter et à stocker se limite à envisager le remplacement et éventuellement l'extension limitée des décharges existantes tout en refusant une ou des implantations nouvelles. Finalement, c'est une douzaine de projets de CTSDU qui étaient inscrits avec plus ou moins de précision dans les plans régionaux. Parmi ces projets, seul un petit nombre était très avancé en 1996-97 comme Charenton du Cher (région Centre), Lucmau et Eygurande en Aquitaine, Génétouze dans les Charentes Maritimes ou Eringhem dans le Nord Pas-de-Calais.

Douze ans après la loi de 1992 qui prescrivait l'obligation d'inscrire la création d'un centre de classe 1 dans chaque plan, le bilan est facile à dresser : un seul centre a vu le jour dans les dix dernières années, celui de Graulhet en Midi-Pyrénées (voir la carte). En 1998, le journal Le Monde, à propos de la mobilisation locale contre le projet de France Déchets à Charenton sur Cher, s'inquiétait de l'insuffisance des capacités de stockage des déchets ultimes. ²⁴ Un rapport d'évaluation daté de 1999, constatait que « *la politique de planification*

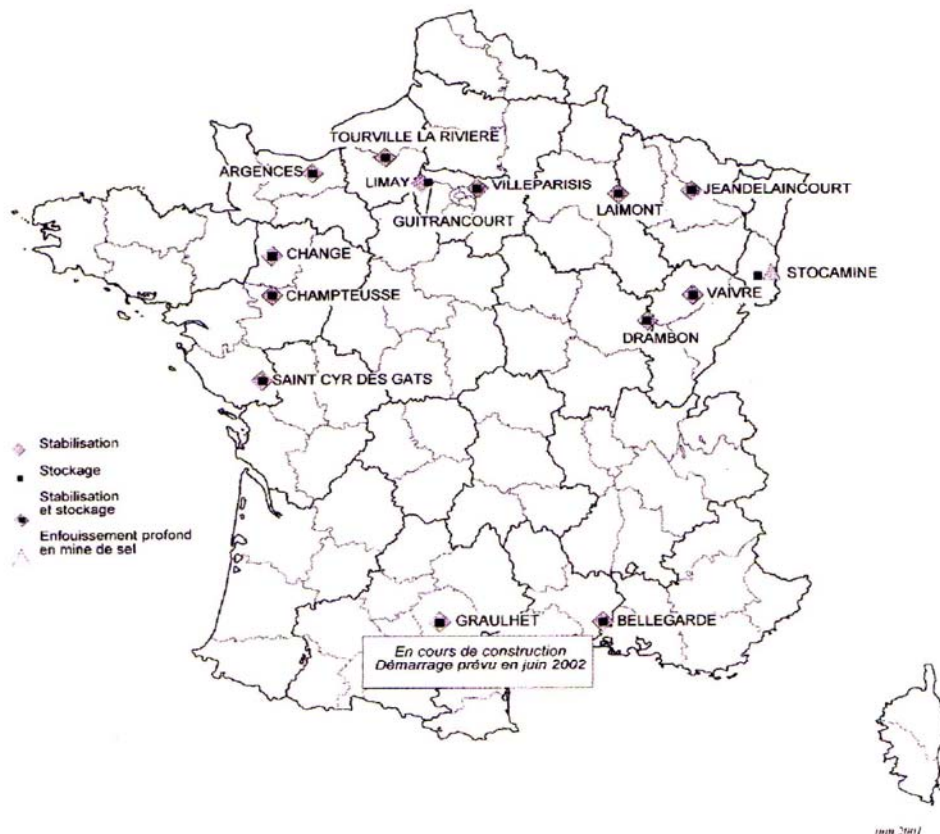
²² Quelque peu soutenue par les entreprises de stockage des déchets...

²³ Il faudrait ajouter la région Midi-Pyrénées dont le plan n'est pas pris en compte mais qui a non seulement affiché un CTSDU comme un objectif prioritaire mais a subordonné l'achèvement du PREDIS à la réalisation de cette priorité.

²⁴ Le stockage des « déchets de déchets » soulève des inquiétudes, Le Monde du 16/01/1998, article de P. Martin.

engagée au niveau régional a peu influencé les décisions de création de nouvelles unités... » et que « l'objectif de créer un centre par région n'a pas été tenu...le déséquilibre géographique dans l'implantation des sites subsiste ».²⁵ En effet, on constate que la carte des installations de traitement est restée extrêmement stable en dépit des mesures prescrites par la loi. En 1992, les 13 centres de classe 1 étaient localisés dans neuf régions. En 2002, on compte également 13 centres.²⁶ Ce nombre résulte d'une fermeture (Menneville dans le Nord) et d'une ouverture (Graulhet, Midi-Pyrénées). A l'inverse, 13 des 22 régions métropolitaines sont dépourvues de centre en 2002 comme en 1992. L'ouverture du nouveau centre de Graulhet (exploité par une filiale de deux grands groupes) introduit un certain rééquilibrage entre le Nord et le Sud. Il permet à France Déchet (groupe SITA, Lyonnaise des Eaux) d'élargir son offre dans le sud de la France où cette entreprise exploitait jusqu'alors l'unique centre de classe 1, le site de Bellegarde dans le Gard.

Carte 1 : Sites de traitement et de stockage des déchets industriels spéciaux
(Source : carte ADEME, 2001)



²⁵ ADEME, *La gestion des déchets en France*, 2001, pp 26-30.

²⁶ En fait, 14 si on prend en compte le centre d'enfouissement profond de Stocamine en Alsace qui a cessé ses activités en septembre 2003, suite à un incendie au cours de l'été 2001. La Société STOCAMINE avait obtenu une autorisation d'exploiter en février 1997 mais n'a réellement débuté son activité industrielle sur le site de Wittelsheim qu'en février 1999. Il s'agissait de stocker des déchets dans d'anciennes mines de potasse, à 600 m de profondeur. Ce projet qui a suscité une mobilisation protestataire s'inscrivait dans le cadre d'une politique de reconversion industrielle menée par Les Mines de Potasse d'Alsace.

A quoi attribuer ce bilan qui est bien évidemment très en de ça de ce qui était prévu par la loi de 1992 ? Trois éléments doivent être pris en compte :

- a) la mobilisation des mouvements locaux protestataires de type NIMBY a été très performante et a réussi à bloquer de nombreux projets ;
- b) les grands groupes du secteur ont finalement privilégié l'extension des capacités des sites existants plutôt que l'ouverture de nouveaux sites quand bien même ils s'y étaient préparés et avaient proposé plusieurs projets,
- c) la tendance à la stabilisation du volume de déchets à stocker a rendu moins urgent l'ouverture de nouveaux sites.

Le rapport de l'ADEME (2001) cité plus haut indique que « *les extensions de capacité qui ont été autorisées au cours des 10 dernières années ont permis d'éloigner tout risque de saturation... Le volume disponible en 2000 permettrait au rythme actuel de réception de couvrir les besoins pendant trente ans* ». En effet, plusieurs centres ont reçu l'autorisation d'augmenter leur capacité de stockage et/ou ont renoncé à une fermeture prévue. Ainsi, la société France Déchet a-t-elle choisi de prolonger pendant 30 ans l'activité du centre de Bellegarde dans le Languedoc Roussillon d'une capacité de 100000 tonnes de déchets par an en provenance de toutes les régions du Sud. Le site de Pontailier sur Saône a été remplacé par celui de Drambon qui en fait en est le prolongement sur une commune voisine. L'extension des centres existants présente pour les opérateurs un double avantage. Il permet en effet d'éviter les affrontements, coûteux et dont l'issue est incertaine, avec les mouvements protestataires beaucoup plus fréquents dans le cas de la création d'une installation que dans celui d'une simple extension. Il permet d'augmenter la rentabilité des installations tout en stabilisant voire même en réduisant les prix payés par les clients.²⁷ Mais cette stratégie contourne bien évidemment le principe de proximité et n'apporte aucune solution aux risques découlant du transport des déchets.

Le faible impact de la planification régionale et la neutralisation du principe de proximité ont été facilités par une moindre pression de la demande en matière de traitement et de stockage de déchets spéciaux. Comme on l'a indiqué plus haut, les prévisions de croissance des déchets ultimes issus des incinérateurs d'ordures ménagères se sont révélées très surestimées et n'ont fait que compenser la réduction des déchets industriels proprement dits. L'ADEME constate en 2000 que les « *quantités stockées restent à un niveau proche de 700 à 800000 tonnes par an* ».

La carte de la localisation des installations de stockage et de traitement semblerait montrer que d'une façon générale, en dépit de la politique publique de planification régionale appliquée dans les années 90, le marché soit resté le principal régulateur de l'implantation des centres de stockage des déchets industriels. En l'absence de contraintes publiques fortes, les groupes de traitement et de stockage (CGE-Vivendi, Lyonnaise des Eaux, Bouygues) définissaient les conditions de leur prestation en fonction de la rentabilité attendue de leurs investissements. La proximité et la densité des gisements de déchets étaient les facteurs déterminants de la stratégie d'implantation des installations. Une répartition géographique concentrée dans les régions industrialisées était en quelque sorte, l'application d'une version libérale et pragmatique du « principe de proximité » !

²⁷ L'ADEME constate qu'après une augmentation très forte des tarifs pratiqués entre 1990 et 1998, les prix commencent à se stabiliser ou à baisser.

Faut-il en conclure que rien n'a changé dans les dix dernières années ? En fait, on ne peut se satisfaire du constat de simple reproduction d'une situation par des mécanismes inchangés. La logique du marché ne semble plus décisive. Dans le contexte d'action des années 90, aucun acteur n'a la maîtrise de la situation, y compris les deux ou trois groupes d'opérateurs dont il est certain qu'ils ont accepté de jouer le jeu de la planification régionale, qu'ils se sont préparés à l'application du principe de proximité en recherchant de nouveaux sites d'implantation dans certaines régions jusque là délaissées et qu'ils ont dépensé pour cela des sommes importantes. En réalité, leur nouvelle stratégie de quadrillage régional du territoire s'est trouvée mise largement en échec, quelque fois par des partenaires locaux peu enthousiastes ou hostiles au sein des commissions régionales (cas semble-t-il peu fréquents) mais le plus souvent par des mobilisations protestataires locales de type NIMBY. Ces mouvements ont fait capoter des projets très avancés dont certains avaient même reçu leur autorisation d'exploitation après une longue procédure de concertation, une enquête publique et un examen approfondi de leur dossier de demande d'exploitation. En fait, excepté le projet de Graulhet, on constate que la quasi-totalité des projets inscrits dans les plans régionaux en 1996-98 ont été enterrés à la suite de mouvements de contestation locale. En conséquence, il n'est pas exagéré de dire que cette contestation de type NIMBY s'est substituée au cours des années 90 au jeu de l'offre et de la demande comme l'élément régulateur décisif de la localisation des installations de stockage de déchets potentiellement dangereux.²⁸ La meilleure preuve en est fournie par le cas des deux régions classées largement en tête pour la production de DIS, le Nord Pas-de-Calais et Rhône Alpes où en dépit d'une demande pressante des industriels producteurs de déchets, aucune offre n'a pu être proposée localement, faute de sites « consentants » à l'implantation de centres de stockage.

Il ne fait par conséquent aucun doute que l'échec d'une politique géographiquement plus équilibrée d'implantation des installations de stockage est du pour une large part à l'incapacité des procédures de « décision concertée » instaurées par le dispositif de 1992 à produire une solution « robuste » qui résiste à la contestation des mouvements NIMBY ou moins fréquemment à d'autres types de blocage comme on en verra un exemple en Auvergne.

²⁸ Cette situation n'est pas propre à la France. La création de nouvelles décharges pour stocker les déchets industriels dangereux est devenue exceptionnelle dans les pays développés, situation qui ne présente pas que des inconvénients puisqu'elle oblige les industriels et les autorités publiques à favoriser des solutions comme la réduction des déchets à la source ou la valorisation des déchets.

Chapitre 2

TROIS ETUDES DE CAS

L'étude de trois situations régionales a permis d'aller plus loin dans la compréhension du rôle des procédures de concertation et des mouvements contestataires dans l'élaboration des PREDIS et dans le processus d'implantation des CTSDU. Comme on l'a dit précédemment, ces trois cas ont été choisis pour leur comparabilité et leur « exemplarité » à partir d'un premier constat que l'on peut caractériser brièvement par les traits suivants :

a) Ces trois régions sont des régions moyennement industrialisées où la « problématique » des déchets industriels spéciaux se pose dans des termes assez semblables, bien.²⁹ La loi de 1992 y a mis en effet à l'ordre du jour une planification de la gestion des DIS incluant, en vertu du principe de proximité, l'implantation d'un ou de plusieurs CTSDU, inexistantes dans ces trois régions.

b) Bien qu'elle ait suivi la même procédure formelle instaurée par la loi de 1992 et le décret d'application de 1993, l'élaboration des PREDIS a été conduite dans des conditions et avec des résultats assez différents dans chacune des trois régions. En Aquitaine, les travaux d'élaboration du plan régional se sont faits essentiellement dans le cadre de la commission régionale consultative et de ses groupes de travail mais les conflits suscités par deux projets d'implantation de CTSDU, conduits en parallèle, ont pesé sur le déroulement de la procédure et ont conduit finalement à l'invalidation du Plan par le tribunal administratif à la suite d'un recours d'une association « NIMBY » trois ans après son approbation par le Préfet de région. En Auvergne, la commission régionale du plan a bénéficié de l'héritage de la concertation organisée par l'association MEDIANE, créée avant même la promulgation de la loi pour réfléchir à la mise en place d'une gestion des déchets industriels. MEDIANE ne s'est cependant pas substituée à la commission régionale du plan contrairement à ce qui s'est passé en Midi-Pyrénées. Dans cette région en effet, les travaux d'élaboration du plan régional ont été entièrement réalisés par un organisme ad hoc, l'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées (ORDIMIP), la commission régionale n'intervenant que pour entériner les propositions de cette structure associative. Le transfert de la responsabilité de l'élaboration du PREDIS à la Région, autre trait original de la situation locale, a repoussé l'approbation du plan en 2002.

c) S'agissant du processus d'implantation des CTSDU, comme on l'a indiqué, il n'a pu aboutir qu'en Midi-Pyrénées où a été créé le seul nouveau centre issu de la planification régionale initiée en 1992. L'existence même d'une structure spécifique, la méthode et la stratégie élaborées par l'ORDIMIP apparaissent bien, en comparaison avec les « échecs » des processus qui se sont déroulés dans les deux autres régions comme les facteurs déterminants

²⁹ Le volume des déchets industriels produits dans les trois régions est cependant assez différent. D'après les données homogènes de l'ADEME, l'Aquitaine produisait en 1994, 192 000 tonnes de DIS, Midi Pyrénées environ 93 000 tonnes et l'Auvergne 70 000 tonnes. Ces quantités sont très inférieures à celles produites dans les régions Nord-Pas-de-Calais (1 133 000 t) , Rhône Alpes (749 000 t) et Lorraine (699 000 t) dont le volume total représente 45% des DIS français.

de ce « succès » même s'il ne faut pas négliger d'autres éléments favorables.³⁰ En Aquitaine, les deux projets de CTSDU proposés par les deux grands groupes du traitement et du stockage des DI ont suscité des mouvements de résistance locaux à la suite desquels ils ont été abandonnés. La conduite de ces projets illustre d'une façon presque caricaturale la logique d'action autoritaire et descendante du type *Decide/Announce/Defend*.³¹ L'échec des projets de CTSDU en Auvergne en dépit de l'intervention de l'association MEDIANE s'explique différemment : après un blocage du principal projet en raison de désaccords entre les acteurs locaux, un espèce de consensus par défaut s'est réalisé sur une « non décision » et sur la solution proposée par la région d'à côté (la région Centre) où un projet d'implantation a été autorisé dans une commune Charente sur Cher, proche des frontières auvergnates. Cette solution interrégionale (« *une solution pour l'Auvergne mais pas en Auvergne* ») portée par le groupe France-Déchets, n'a finalement pas aboutie.

Les trois monographies sont présentées ci-dessous selon des démarches un peu différentes, qui varient en fonction de la spécificité des questions posées par chaque terrain en rapport avec la problématique de l'étude.

Ainsi dans le cas de l'Aquitaine, au-delà de la vérification de l'incapacité du « modèle DAD » à produire une solution robuste, il s'agit surtout de comprendre comment la conduite en parallèle de deux démarches non hiérarchisées et de nature différente, une démarche publique pour l'élaboration d'une planification régionale sensée offrir un cadre général pour la gestion des déchets industriels et une démarche privée pour l'implantation de CTSDU a été une source de problème en provoquant notamment un déficit de légitimité et en offrant une opportunité à un mouvement protestataire bien conduit de bloquer l'une et l'autre des deux démarches.

Le cas de Midi-Pyrénées est examiné comme la « *success story* » d'une procédure vertueuse de concertation capable de distiller, en donnant du temps au temps, la solution non pas « optimale » des décideurs « droits dans leurs bottes » mais modestement satisfaisante de la rationalité limitée, devenue fière de l'être (limitée) par la réflexivité acquise au fil de l'expérience. On insistera cependant sur l'importance de la combinaison de trois processus : la procédure formelle gage de légalité et de légitimité bureaucratique, une procédure de concertation ou plutôt d'« élaboration conjointe », hybridée par l'inter-fécondation des différentes espèces de *stakeholders*, des processus de contestation localiste dont la fonction latente, rendue manifeste a posteriori, a été de procéder au tri sélectif des projets par une mise à l'épreuve de leur « viabilité sociale ». Sélection inéquitable et cynique : les communautés locales les plus moins capables de produire les anticorps de la contestation face à l'intrusion d'un projet d'équipement indésirable sont sacrifiées au nom de l'intérêt général.

Enfin, en comparaison avec la situation précédente, le cas de l'Auvergne illustre les limites d'une structure de concertation enfermée dans un rôle d'expertise et de communication et privée d'une capacité d'arbitrage et de décision dans un contexte régional où des concurrences interdépartementales rendent difficile sinon impossible une décision tranchée par le représentant de l'Etat.

³⁰ Les guillemets mis à « succès » et à « échec » visent à neutraliser la charge normative de ces expressions qui ne se justifient que du point de vue de l'efficacité à atteindre des objectifs initiaux. Pour les opposants aux CTSDU, le « succès » de la procédure en Midi-Pyrénées est un « échec ». Comme on le verra plus loin, au regard de critères d'équité, l'appréciation serait différente puisque le CTSDU, installation à risque, a été finalement implanté, non pas place du Capitole ou à proximité des ateliers d'Airbus Industries mais dans une petite ville en déclin, anciennement mono-industrielle, aux activités polluantes, non desservie par le chemin de fer, dont la population est aujourd'hui en moyenne défavorisée et confrontée à un chômage élevé.

³¹ Désigné par l'acronyme « DAD ». Un équivalent bien français pourrait être : « décider droit dans ses bottes ».

1 AQUITAINE : MOUVEMENT NIMBY CONTRE MODELE DAD ³²

L'Aquitaine se situait en 1994 au 10^e rang des régions productrices de déchets industriels spéciaux (DIS) loin derrière les deux premières régions, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône Alpes.³³ Selon les données du Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels (PREDIA), la région Aquitaine produisait en 1994 environ 344000 tonnes de DIS en grande partie en provenance de deux pôles d'activité : l'agglomération de Bordeaux (environ 50% des DIS) et la zone industrielle de Lacq dans les Pyrénées-Atlantiques (30%). Les activités de la papeterie (15%), de la métallurgie et du travail des métaux (18%), de la chimie de base (21%) et les résidus des installations d'incinération des ordures ménagères (39%) fournissaient l'essentiel des « gisements » de DIS.³⁴ Près de 40 % des DIS étaient alors traités ou stockés par les entreprises « en interne », sur le lieu même de leur production et 52% dans des installations localisées dans la région, en majeure partie, incinérés ou entreposés dans des décharges de classe 2 pour déchets banals. La région « exportait » 34200 tonnes de déchets spéciaux ultimes soit 10% du total de ses DIS, dont le tiers de REFIOM, destinés à un stockage en centre de classe 1 principalement dans deux décharges situées dans la région Pays de Loire et dans le CRS DU de Bellegarde dans le Gard en Languedoc-Roussillon (situé à environ 600 km). Les risques associés aux transports des produits dangereux, l'augmentation des coûts de traitement et de transport et d'une façon plus générale, la perspective envisagée alors d'une croissance régulière de ce flux liée à la multiplication des projets de construction d'incinérateurs d'ordures ménagères mettaient à l'ordre du jour dans les milieux économiques et écologiques locaux la nécessité d'une politique régionale des déchets et notamment d'une rationalisation de l'organisation de la collecte, du traitement et du stockage des déchets industriels.³⁵

Ces conditions locales créaient un terrain favorable au développement d'un débat public et à l'émergence de projets dans la perspective de l'application de la loi de 1992. La procédure concertée d'élaboration du Plan régional est lancée rapidement avec la création, trois mois après la parution du décret d'application de février 1993, de la CREDIA (Conférence Régionale pour l'Élimination des Déchets Industriels en Aquitaine). Elle prend fin, trois ans et demi plus tard par l'approbation du Plan Régional d'Élimination des Déchets industriels en Aquitaine, le PREDIA, le 17 janvier 1997. Simultanément, plusieurs projets de CTSDU émergent et vont susciter des mobilisations protestataires et la mise en place de Commissions Locales d'Information. Ces projets seront abandonnés à la suite de leur retrait par les promoteurs ou d'un rejet de la demande d'exploitation. Conséquence directe de l'opposition à l'un des projets de CTSDU, un recours déposé contre le PREDIA conduit à son annulation par le tribunal administratif en juillet 2000. Aussi, 8 années après le coup d'envoi

³² Cette étude de cas a été réalisée en grande partie dans le cadre d'un stage par Virginie Guerra, étudiante stagiaire de l'Institut Universitaire Professionnalisé de sociologie appliquée. Voir : Guerra Virginie, 2002.

³³ D'après les données de l'ADEME, dont les estimations, faites sur des critères plus restrictifs, sont bien en de ça des évaluations du PREDIA. L'ADEME estimait en 1994 à 192000 t les DIS produits en Aquitaine soit un tonnage inférieur de moitié à celui indiqué dans le PREDIA (344 000 t). Ces divergences s'expliquent par des méthodes de recensement différentes et par le périmètre différent des catégories de déchets prises en compte sous l'appellation « déchets industriels spéciaux ».

³⁴ Données tirées de : PREDIA, Objectif 2002, DRIRE Aquitaine, 15 septembre 1995.

³⁵ En Aquitaine, les coûts moyens de traitement des déchets industriels et assimilés auraient augmenté de 305 % entre 1979 et 1991, les coûts de transport de 41%.

de la procédure de planification régionale, la région Aquitaine semble être revenue à la situation initiale.

1.1 Les principales étapes du processus décisionnel

En Aquitaine, la procédure concertée d'élaboration du PREDIS et le processus d'implantation de CTSDU ont été conduits en parallèle selon deux logiques nettement disjointes. Il s'agit là d'un des aspects majeurs du processus décisionnel qui a finalement abouti à l'échec des projets de CTSDU et à l'annulation du PREDIA. D'un côté, l'élaboration du plan régional s'est limité à la mise en œuvre de la procédure prévue par la loi de 1992 et s'est déroulée sans véritable problème jusqu'à l'approbation du PREDIA en 1997. De l'autre, des projets de CTSDU émanant de grands opérateurs (France Déchet, ONIX), annoncés au moment même où le préfet installait la CREDIA ont été conduits indépendamment des travaux de celles-ci. La figure de la page suivante illustre les principales étapes de ce processus qu'il est commode de découper en 4 séquences.³⁶

Séquence 1 (1992-93) : Cette phase initiale correspond à la préparation des deux procédures qui sont lancées quasi simultanément.

A- Le préfet et la DRIRE prennent les premiers contacts et organisent en mars 1993 une réunion préparatoire en vue de désigner la commission consultative. La CREDIA est créée officiellement au début du mois de juin 1993 et installée fin septembre.

B- Les filiales spécialisées dans le traitement et stockage des déchets des deux grands groupes de services urbains prospectent et recherchent des sites pour l'installation de décharge de classe 1. Trois projets émergent :

1) un ancien projet, abandonné en 1998, à Eygurande en Dordogne est relancé par la SIAD (groupe CGE) dès juillet 1992. Il est destiné à accueillir les REFIOM d'un incinérateur exploité par le même groupe et dont est prévu le doublement de capacité.

2) le site de Lucmau est sélectionné par France-Déchets- SITADIS (Lyonnaise des Eaux-Dumez) parmi diverses localisations et rendu public en juin 1993 au cours d'une conférence de presse, quelques jours après la création de la CREDIA. Cette annonce suscite une réaction locale de protestation presque immédiate et la création d'une association « Terre des Landes » en juillet. Dans le même temps, France-Déchets rend public un autre projet localisé à La Génétouze, en Charente-Maritime, dans la région voisine du Poitou Charentes.

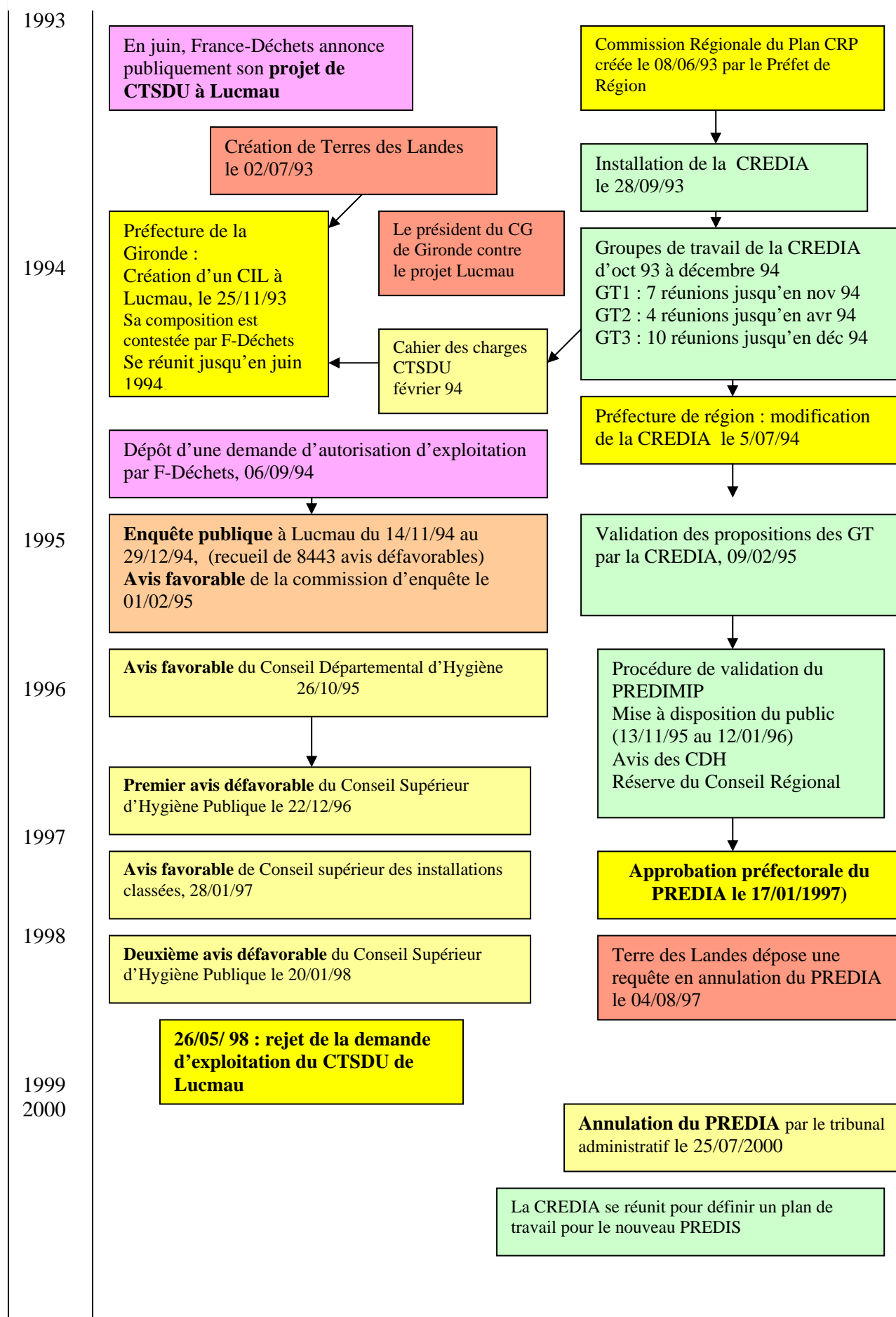
3) Le projet d'un vaste complexe de traitement des déchets est annoncé dans la zone d'activité de Lacq, Pyrénées Atlantiques. Un syndicat mixte est créé. La liste des activités comprises dans ce complexe reste cependant assez floue. Le projet d'une décharge de classe 1 n'est ni confirmé ni démenti.

Séquence 2 (fin 1993- début 95) : Cette séquence est la phase la plus active des deux procédures, elle se conclut par la validation du projet de Plan par la CREDIA et sur l'avis favorable de la commission d'enquête publique au projet Lucmau.

A - Les travaux d'élaboration du PREDIA commencent en octobre 1993 et s'achèvent en février 1995. Les quatre groupes de travail, formés lors de la séance d'installation de la CREDIA se réunissent jusqu'en fin décembre 1994. Ils ont tenu 26 réunions en 18 mois. L'avancement des travaux a été présenté en assemblée plénière de la CREDIA le 8 juin et le 29 septembre 1994. Le projet final de Plan a été examiné et entériné par la CREDIA lors d'une quatrième assemblée, le 2 février 1995.

³⁶ Pour simplifier, la figure n'indique le déroulement que d'un seul des trois projets, celui de Lucmau en Gironde, qui a fait l'objet d'une étude approfondie.

Figure AQ1
AQUITAINE : procédure d'élaboration du PREDIA (colonne de droite)
et processus d'implantation du projet de CTSDU à Lucmau (colonne de gauche)



B - Le préfet de région met en place dès le 25 novembre 1993, une Commission locale d'Information à Lucmau. Celle-ci se réunit à six reprises de décembre 1993 à juin 1994 tandis que la mobilisation protestataire se renforce sous l'impulsion de l'association Terre des Landes. En même temps, dans le département voisin, le projet Eygurande ravive l'opposition qui s'était manifestée quelques années auparavant. Les deux promoteurs maintiennent néanmoins leur projet et déposent en août (Eygurande) et en septembre (Lucmau) un dossier de demande d'autorisation d'exploitation auprès de leur préfecture respective. A Lucmau, cette demande est suivie deux mois plus tard de la tenue d'une enquête publique. Un avis favorable au projet est rendu en février 1995.

Séquence 3 (début 95- début 97) : Cette phase de deux années est moins dense que la précédente, elle est consacrée à la consultation de différentes instances.

A - Conformément aux prescriptions légales, le projet de Plan est mis à disposition du public pendant deux mois fin 1995 puis soumis à l'avis des Conseils départementaux d'hygiène des départements de la région avant d'être examiné par le Conseil Régional. Les nombreuses critiques adressées au Plan par les conseillers régionaux entraînent des modifications du projet qui est définitivement approuvé par arrêté préfectoral le 17 janvier 1997. Le document du Plan mentionne explicitement les deux projets de CTSDU de Lucmau et Eygurande, ce qui relance les polémiques.

B – Parallèlement, la procédure de validation du dossier du projet de France-Déchets à Lucmau suit son cours. Il est soumis au Conseil départemental d'hygiène qui rend un avis favorable puis sous la pression des opposants, au Conseil supérieur d'Hygiène Publique et au Conseil supérieur des installations classées qui rendent des avis favorables assorties cependant de quelques réserves.

Séquence 4 (1997-2000) : Cette séquence constitue l'épilogue des deux processus qui s'achèvent par l'échec du projet de CTSDU de Lucmau dont la demande d'autorisation d'exploiter est refusée et par l'annulation du PREDIA par le tribunal administratif le 25 juillet 2000 à la suite d'une requête déposée par l'association Terre des Landes. Les deux autres projets, Eyguerande et Lacq, ont été abandonnés ou mis en sommeil quelques mois auparavant. Avant même son annulation, une révision du PREDIA avait été décidée et contractualisée dans le Contrat de plan Etat/Région signé en avril 2000. Le contrat prévoyait le financement d'un programme d'études pour actualiser le plan et notamment, suite à l'abandon des projets de CTSDU, d'une cartographie des « espaces argileux » afin de délimiter les zones propices à l'implantation d'un Centre de stockage.³⁷ A la suite de l'annulation du PREDIA, la CREDIA est réunie en vue de procéder à l'élaboration d'un nouveau Plan.³⁸

³⁷ Cette étude amorce une démarche différente de celle suivie auparavant. Selon le vice-président du conseil régional, il s'agit de délimiter des zones aptes à recevoir un CTSDU, puis de lancer un appel auprès des communes de ces zones en les « intéressant » par des avantages financiers (au-delà de la taxe professionnelle).

³⁸ Lors de cette séance, le vice-président du conseil chargé de l'environnement, annonce que la Région, dirigée par la « gauche plurielle » depuis 1998, ne souhaite pas prendre en charge cette compétence. Dans un entretien, il déclare être favorable au transfert de compétence mais que la majorité de ses collègues et Président ne partagent pas son opinion. Dans des notes internes, un cadre de la Région indique que la révision du plan peut « réveiller des sujets sensibles... ». Il écrit que « la décision ou non de transfert est avant tout un acte politique... » La note énumère les avantages du transfert à la région (rendre plus facile l'aboutissement d'un projet de CTSDU qui permettrait d'abaisser les coûts et serait un facteur d'attractivité économique) et les inconvénients (la Région sera en première ligne face aux protestations et oppositions virulentes).

1.2 La CREDIA et la procédure concertée d'élaboration du PREDIA

La loi du 13 juillet 1992 établit la création d'une « *commission consultative* » chargée d'assister le préfet de région dans l'élaboration de plan régional d'élimination des industriels spéciaux et de fournir un avis avant son approbation. La commission est tenue informée de la réalisation des objectifs inscrits dans le plan et sollicitée lors de la mise en révision éventuelle de celui-ci. En Aquitaine, cette commission a été créée sous le nom de ***Conférence Régionale pour l'Élimination des Déchets Industriels en Aquitaine*** (CREDIA). La CREDIA, n'a pas été « doublée » par un organisme doté d'un statut d'association 1901 comme MEDIANE en Auvergne et l'ORDIMIP en Midi-Pyrénées. Le Conseil Régional d'Aquitaine n'ayant pas pris en charge la compétence de l'élaboration du PREDIA en 1996, la CREDIA, simple commission administrative dépourvue de personnalité juridique est restée l'unique support de la procédure de concertation. Présidée par le Préfet de région, la commission a été pilotée par la DIRE qui en a programmé les travaux, assuré l'animation des assemblées plénières et des réunion des groupes de travail, diffusé des comptes-rendus et fourni l'ensemble du support logistique et des fonds nécessaires à l'élaboration du plan régional et de ses documents intermédiaires.

La CREDIA a été créée par l'arrêté préfectoral du 08 Juin 1993 qui indique sa composition et sa mission en précisant notamment qu'elle est « *chargée de proposer un Plan régional..., de susciter une réflexion sur les problèmes des déchets industriels... de porter à la connaissance du public les enjeux et les contraintes liées à la gestion des déchets* ». Lors de la séance d'installation, le planning des travaux de la commission présenté par la DIRE rappelait l'échéance des trois années concernant l'achèvement du Plan (février 1996) et en fixait les principales étapes : la réalisation d'un état des lieux et d'un inventaire prospectif, à terme de 10 ans, du volume de déchets, le recensement des installations de traitement existantes et l'établissement d'un bilan offre et la demande, la détermination d'objectifs et de mesures à prendre pour réduire, valoriser, traiter et stocker les déchets.

La CREDIA rassemble différentes catégories d'acteurs locaux plus ou moins directement concernés par la gestion des déchets industriels. Tout en indiquant que la commission pouvait faire appel « *à toute personne qu'elle souhaitait voir participer à ses travaux* », l'arrêté de création désignait 44 membres (55 membres après que sa composition ait été légèrement modifiée en juillet 94) : les représentants de l'Etat (5 préfets et 3 directeurs : DIRE, DIREN, DRRT), des collectivités locales (5 élus du conseil régional, les présidents des conseils généraux et des associations de maires) et de certains établissements publics (ADEME, Agence de bassin, BRGM, CRCI, Port autonome), des organisations professionnelles « *concourant à la production et à l'élimination des déchets* » (8 membres ³⁹), des personnalités qualifiées (9 dont des industriels et des experts) et des associations de protection de l'environnement agréées limitées aux 2 représentants des deux grandes organisations régionales : l'Association Aquitaine Alternative et de la SEPANSO qui regroupe un large éventail de sociétés et associations écologistes.

Durant ses premières années d'activité, la CREDIA a fonctionné sous deux modalités :

a) d'une part, en tant qu'**instance délibérante** siégeant en séance plénière. La CREDIA s'est réunie à 4 reprises. Après la séance d'installation en septembre 1993, elle a

³⁹ Le Comité pour l'Environnement et la Sécurité Industrielle en Aquitaine (CESIA), la Fédération française de la Récupération pour la Gestion Industrielle de l'Environnement et du Recyclage (FEDEREC), l'Union syndicale du Bois, le Syndicat National des Collecteurs de Déchets Liquides, la Fédération Nationale des Activités du Déchet et de l'Environnement, les Conseils régionaux de l'ordre des pharmaciens, des médecins, des chirurgiens dentistes, le groupement des infirmières du travail.

siégé deux fois l'année suivante afin d'examiner l'avancement des travaux des 4 groupes de travail puis en février 1995 pour se prononcer sur le projet de PREDIA.

b) d'autre part en tant que **collectif de travail** dans le cadre de quatre groupes de travail, composés de 20 à 40 membres et animés par un ou deux « pilotes » :

- le groupe 1, « Filières de traitement et d'élimination » : ce groupe, piloté par un représentant de l'Agence de Bassin et un cadre d'un groupe industriel traiteur de déchets, avait pour mission d'inventorier les flux et les filières de déchets d'une part et de réfléchir d'autre part aux nouvelles techniques de traitement des déchets et au développement des procédés de fabrication « propres ». Ce groupe a tenu 7 réunions auxquelles ont participé entre 7 et 19 personnes soit en moyenne 13 participants.
- le groupe 2, nommé « Centre de stockage des déchets ultimes » a étudié les techniques et les problèmes posés par le stockage des déchets ultimes. Piloté par le représentant de la SEPANSO, fédération des associations environnementales, il s'est trouvé confronté à la situation de fait créée par l'existence de projets de CTSDU annoncés avant même que le groupe ne débute ses travaux. Le groupe a tenu 4 réunions avec une participation moyenne de 16 personnes.
- le groupe 3 « Planification / Communication » a été animé conjointement par un représentant de l'ADEME et un représentant de la Chambre régionale de commerce et d'industrie. Ce groupe qui a tenu 9 réunions de travail était chargé dans un premier temps de définir une stratégie de communication vis-à-vis des producteurs de déchets et du grand public puis d'élaborer des objectifs et scénarios d'évolution et de programmation des équipements indispensables pour répondre aux besoins.
- le groupe 4 piloté par un cadre de la DRASS a été constitué pour étudier les problèmes spécifiques des déchets hospitaliers.

Au total, les groupes de travail ont tenu 26 réunions entre septembre 1993 et décembre 1994 qui ont rassemblé en moyenne 13 participants, soit un taux de participation par rapport aux effectifs de 35 à 50% environ selon les groupes. Le groupe 1 qui était constitué d'une quarantaine de membres a mobilisé environ le tiers de son effectif lors de ses travaux, les groupes 2 a accueilli pendant ses quatre séances en moyenne 16 participants. Le groupe 3, moins nombreux, a mobilisé environ la moitié de ses effectifs. Compte tenu de la double ou triple appartenance de certains membres de la CREDIA aux quatre groupes de travail, on peut estimer que le noyau actif des participants au travail collectif ne dépasse guère probablement une trentaine de personnes.

D'après les comptes-rendus des réunions, mis à part les représentants de la DRIRE qui animaient les réunions, les participants les plus actifs ont été soit ceux dont les intérêts étaient directement concernés par le thème débattu, soit des experts qui connaissaient les aspects techniques des problèmes évoqués. Ainsi, dans le groupe 1, traitant des gisements de déchets industriels, l'ADEME et deux industriels du traitement des déchets, l'entreprise « Electrolyse » et la SIAP, ont été les principaux animateurs des débats. Dans le groupe 3, qui était chargé des questions de planification et de communication, ce sont les associations écologiques qui sont intervenues le plus mais l'ADEME, l'AREDRA et la DIREN ont également pris part aux débats.

Les personnes interrogées sur le fonctionnement de la CREDIA, soulignent le rôle central et décisif de la DRIRE : « *Tous les éléments du débat ont été apportés par la DRIRE...* », parfois pour s'en féliciter (« *des gens actifs qui faisaient avancer le dossier* » selon un cadre d'une entreprise de déchets) ou pour le regretter : « *c'était extrêmement rigide*

et tout était imposé par la *DRIRE*... ». ⁴⁰ Si quelques uns mentionnent l'implication des associations écologiques (« *C'était les plus enthousiastes...* »), les représentants de celles-ci tout en affirmant vouloir exercer un certain « *contre-pouvoir* » on reconnu avoir eu « *une influence quasiment nulle* » sur l'orientation des travaux. Les élus écologistes présentent la *CREDIA* comme un forum de discussion beaucoup trop technique et trop contraint par les méthodes directives de la *DRIRE*. Leur représentation très minoritaire ne leur permet pas d'imposer de véritables négociations : « *il peut toujours y avoir des discussions entre la DRIRE et les associations mais ... on n'a pas les moyens de changer les choses, parfois on peut mettre un peu de bordel (...) on remplit une fonction d'alerte* ». D'autres interviewés ont évoqué la faible implication des industriels producteurs de déchets mais les représentants des industriels du traitement des déchets ou les producteurs de déchets. Le rôle de l'ADEME dans l'animation des débats est fréquemment cité.

Certaines personnes interviewées ont par ailleurs souligné le silence de la Région. Il est vrai que jusqu'en 1998, le conseil régional s'est tenu à l'écart des discussions car le dossier des déchets a été jugé « *trop sensible politiquement* » et potentiellement déstabilisateur par la majorité RPR-UDF de l'assemblée régionale. Le *PREDIA* a du reste fait l'objet de très vives critiques lors de son examen par le Conseil régional. A partir de 1998, une partie de la nouvelle majorité de la « gauche plurielle » a manifesté son souhait de voir la Région prendre en charge la compétence de la gestion des DIS comme le lui autorisait la loi mais comme on l'a vu, l'exécutif régional n'a pas jugé bon de donner suite à cette proposition.

Tableau AQ1 : réunions des groupes de travail et participation

Groupes	Réunions	Nombre de participants
Groupe de travail 1	30/09/93	19
	25/11/93	14
Entre 33 et 43 membres	22/12/93	7
Pilotes :	14/01/94	16
* Agence de bassin	2/03/94	13
* Industriel	6/04/94	10
	15/11/94	12
Groupe de travail 2	30/09/93	17
Environ 40 membres	15/10/93	16
Pilote	8/02/94	20
* SEPANSO (association Environnement)	7/04/94	11
Groupe de travail 3	30/09/93	9
	20/01/94	10
Entre 16 et 18 membres	3/02/94	9
	18/03/94	8
Pilotes :	22/04/94	7
* ADEME	26/04/94	6
* CRCI	22/09/94	10
	10/09/94	9
	20/12/94	12

⁴⁰ Un fonctionnaire de la *DRIRE* reconnaît que toute la procédure était organisée par avance d'une façon « *complètement rigide* » et poursuit : « *Le seul avantage c'est qu'on a répondu au texte dans les délais. Mais dans le fond du problème : non ! Cela n'a pas été efficace. Effectivement on a abouti : on a eu un papier à la fin, on a déroulé une procédure mais ce n'était pas une façon de travailler efficace...* ».

Les débats au sein de la CREDIA se sont focalisés sur deux thèmes principaux :

a) des questions plutôt « techniques » liées à l'imprécision du cadre réglementaire et l'absence d'une nomenclature stable des divers types de déchets industriels : apparemment, les membres de la Conférence, qu'il s'agisse des associations, des collectivités territoriales ou encore des établissements publics, tous avaient des difficultés pour identifier et classer les déchets à prendre en compte dans le cadre du plan. L'évaluation du volume des REFIOM et la question de la mise en cohérence du plan régional avec les plans départementaux d'élimination des ordures ménagères ont constitué un autre point relativement important de débat. L'absence de rigueur des données utilisées a été directement le motif de l'annulation du PREDIA par le tribunal administratif. Une estimation irréaliste de la réduction du volumes de déchets (de moins 20% en moins de 10 ans) a en effet été remplacée après la mise à disposition au public et avis du conseil régional par une projection nettement plus modeste, proche de la stabilité.⁴¹

b) la création d'un ou de plusieurs centres de stockage de DIS : les participants se sont inquiétés de l'absence d'un CSDU en Aquitaine et ont unanimement admis l'idée, les représentants des associations environnementalistes en tête, que l'implantation d'un ou de deux installations de ce type était indispensable. Mais assez vite, avec la montée en puissance des mouvements locaux de contestation, les débats se sont centrés sur les deux projets de CTSDU, sur leur opportunité et leur viabilité.

Le projet de France Déchets à Lucmau est devenu un sujet de débat omniprésent polarisant progressivement deux « coalitions » opposées au sein de la CREDIA :

- La DRIRE était soutenue par les autres administrations et les représentants des milieux économiques. Soucieuse de « boucler » le PREDIA dans les délais, son principal souci était de préserver les travaux de la CREDIA des retombées des polémiques qui avaient lieu sur les projets de CTSDU en cours, celui de Lucmau étant débattu en parallèle au sein d'une commission locale d'information. Un des premières tâches, confiée au groupe 2, a été l'élaboration d'un « cahier des charges » énumérant les exigences réglementaires et les recommandations destinées à cadrer les projets de CTSDU. Pour la DRIRE il s'agissait ensuite d'inscrire les projets de CSDU dans le document du PREDIA pour faciliter la délivrance des autorisations d'exploitation déposées en août et septembre 1994 par les deux groupes concurrents.

- les représentants des deux organisations environnementalistes (la SEPANSO et Aquitaine Alternative), convaincus comme les partis écologistes (Génération écologique, Verts) de la nécessité de créer un centre de classe 1 dans la région pour stocker les déchets ultimes (seuls déchets autorisés en principe en 2002 à être entreposés) se sont impliqués résolument dans le démarrage des travaux de la CREDIA dont ils animaient le groupe de travail sur les CTSDU. Leurs organisations ont rapidement été amenées à prendre leur distance lorsque une contestation s'est développée contre les projets « clé en mains » de France-Déchet et de la CGE, projets considérés par la DRIRE comme une réponse adéquate à l'absence

⁴¹ Dans la dernière version du plan soumise à enquête publique, il est fait état d'une prévision de réduction du volume des déchets entre 1993 et 2002 (de 344000 tonnes à 270000 tonnes soit une réduction de 74000 tonnes). Cette diminution considérable (20% en 9 ans !), sensée correspondre à une « situation idéale » en matière de maîtrise des déchets et qui a servi de base pour établir les besoins en équipements de traitement, est apparue comme totalement irréaliste et a été « rectifiée » à la suite des critiques émises par le conseil régional. La version finale, approuvée par le préfet, non soumise à l'avis de la CREDIA et du public fait référence à une diminution de 10000 tonnes seulement ! Considérant qu'il y avait là une « modification importante » qui aurait du entraîner une révision du plan, le tribunal administratif déclare fondée la requête de l'association Terre des Landes et annule l'arrêté préfectoral.

d'équipement de la région avant même que la CREDIA ne commence à en débattre.⁴² Leur opposition s'est radicalisée lorsque les deux projets ont été nommément cités dans le projet de PREDIA sans que la CREDIA ait eu à se prononcer.⁴³

En tant qu'instance officielle de concertation, même si elle a joué le rôle d'un forum en organisant un certain débat, la CREDIA a fonctionné de façon conventionnelle et selon le schéma classique des commissions consultatives. Conçue avec des objectifs prédéterminés bien définis, un calendrier bien cadré et fermement dirigée par la DRIRE, elle a suivi une logique principalement bureaucratique avec pour finalité première de répondre à des exigences réglementaires : aboutir dans les délais prévus à la rédaction d'un document de planification sur le modèle conçu dans les bureaux du Ministère et selon une procédure prédéfinie de concertation. Cette démarche quelque peu rigide, peu réactive, est apparue de plus en plus déconnectée de ce qui était en réalité le véritable enjeu de la procédure, c'est-à-dire l'aménagement de CTSDU. Sur ce point, les partenaires convoqués aux travaux de la commission se sont trouvés dès la séance d'installation de la commission placés devant le fait accompli du « choix » de sites d'implantation sans avoir eu la possibilité de débattre des conditions de ce choix. Dès lors, sur cet enjeu central, la procédure officielle de concertation organisée dans la commission se trouvait largement vidée de son objet et perdait de sa légitimité tandis que sur le terrain, l'action résolue d'une poignée d'opposants « faisait la décision » en imposant le rejet des projets.

1.3 La mobilisation contestataire contre le projet de CTSDU de Lucmau

En Aquitaine comme dans d'autres régions, les mouvements de contestation « NIMBY » ont eu raison des projets de Centre de stockage. Comme on l'a signalé, trois projets ont émergé en Aquitaine en 1992-93. Le complexe de traitement des déchets de Lacq, proposé par Total-Elf dans le cadre de la reconversion industrielle de la zone, a été délesté très tôt du CSDU qu'il comportait au départ.⁴⁴ Le projet de la CGE-SIAP sur le site d'Eygurande en Dordogne, en partie concurrent de ceux de France-Déchets à Lucmau et à La Génétouze en Charente-Maritime, était destiné à recevoir uniquement les REFIOM provenant son incinérateur de Boussens dont la capacité devait être doublée pour éviter de transporter ces déchets à son centre de Guitrancourt dans les Yvelines. Après le dépôt d'une demande d'autorisation d'exploitation et la création d'une Commission Locale d'Information (CLI), le projet contesté par la population locale comme il l'avait déjà été en 1988, a été abandonné.

⁴² Ce changement de position est lié aussi au renouvellement de la direction des deux organismes, les nouveaux dirigeants, proches des verts, étant moins favorables aux projets que Génération Ecologie. L'adhésion à Aquitaine Alternative du leader de l'association Terre des Landes figure de proue de la contestation à Lucmau a contribué aussi à ce changement.

⁴³ Les deux sites figurent à deux reprises dans le PREDIA : dans un tableau où sont répertoriés les différents projets d'installation (p 20), dans le paragraphes énumérant les besoins en stockage de déchets ultimes, « *« les besoins en CSDU sont estimés à 35-40000 tonnes par an et les capacités actuelles de la région sont nulles. Les deux projets actuellement en cours (Lucmau, Eygurandes) , s'ils sont autorisés, devraient permettre de répondre aux besoins régionaux »* (PREDIA, Objectif 2002 ! septembre 1995, p 24). Le tableau récapitulatif des objectifs et moyens de mise en œuvre ne mentionne cependant pas les deux projets et se limite à indiquer : mise en place de deux ou trois CSDU collectifs au niveau régional en tenant compte de quatre éléments : une répartition géographique Nord/sud, une situation concurrentielle des opérateurs, une réduction des échanges interrégionaux, le respect du cahiers des charges de la CREDIA. (p 32)

⁴⁴ Le projet dont les contours étaient flous, a été annoncé en décembre 1993. Il comportait des unités de stockage, de tri et de stabilisation des déchets solides. Face aux inquiétudes de la population, un élu local tint à préciser que le projet ne comprenait pas de « centre d'enfouissement de déchets ultimes », ce que le président du conseil général, François Bayrou, « *n'a ni confirmé ni infirmé* » selon Sud Ouest du 13 décembre 1993.

La dynamique du projet de CTSDU sur le site de Lucmau proposé par France-Déchets illustre parfaitement le modèle de décision « *top down* » désigné par les anglo-saxons sous l'acronyme DAD (*Decide, Anounce, Defend*). En juin 1993, sans concertation préalable, l'entreprise France Déchets annonce officiellement son projet d'implanter un centre de traitement et de stockage de déchets à Lucmau, petite commune rurale des landes girondines. Un mois plus tard, quelques habitants se regroupent pour créer l'association « Terres des Landes » qui va pendant trois ans mener un combat acharné contre le projet.

La création d'une Commission Locale d'Information destinée à organiser une concertation avant le dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter, ne freine pas la montée en puissance de la mobilisation contestataire. Au contraire, les querelles d'experts en créant une incertitude sur les dangers potentiels du site discréditent un projet qui a été soutenu dès le départ par la DRIRE dont les représentants, chargés d'animer la CLI avec la DDE de la Gironde tout en dirigeant les travaux de la CREDIA, se trouvent vite dans une position inconfortable d'« arbitre partisan ». Les associations écologistes dénoncent le « coup parti » qu'est le projet de France-Déchets, qui rend superfétatoires les débats au sein de la CREDIA et sape la procédure concertée d'élaboration du PREDIA.

Finalement, en dépit de l'inscription du projet dans le PREDIA qui est approuvé en janvier 1997, l'autorisation d'exploitation est refusée à France-Déchets un an plus tard en mai 1998 par le Préfet de région. Celui-ci a estimé que le site de Lucmau ne remplissait pas les conditions requises pour accueillir un CSDU... En réalité, le changement de majorité politique au parlement en 1997 suivi d'un changement de préfet et d'une activation de la pression des élus socialistes et des associations écologistes ont eu dans l'abandon du projet plus de poids que l'épaisseur insuffisante de la couche d'argile.

C'est en juin 1993, quelques jours après le lancement de la procédure d'élaboration du PREDIA, que France Déchets annonce officiellement son projet de CTSDU au cours d'une réunion organisée à la mairie de Lucmau. La population et la presse locale prennent alors connaissance d'un vaste projet délicatement intitulé « Pôle d'écologie industrielle » (puis quelques temps après « Pôle de la Haute Lande »), projet qui associait à un Centre de stockage prévu pour stocker 30 000 tonnes de déchets industriels spéciaux (potentiellement dangereux) par an pendant 15 ans, deux autres équipements spécialisés dans le tri et le regroupement de déchets banals. L'investissement total prévu se montait à 70 millions de francs. Trente emplois au moins devaient être créés générant plus de deux millions de francs de revenus salariaux supplémentaires. La commune devait bénéficier de près de 300000F de ressources fiscales. Le projet Lucmau correspondait à une stratégie globale d'implantation régionale de la Lyonnaise des Eaux-Dumez (principal exploitant de décharges de classe 1) dans la perspective de l'application de la loi de 1992 et du principe de proximité. Aussi simultanément à l'annonce du projet Lucmau, un autre projet était-il lancé dans la région voisine de Poitou Charente. Ces deux projets étaient destinés à contrer la CGE qui avait annoncé la relance d'un projet en partie concurrent sur le site d'Eygurande en Dordogne.

Le site de Lucmau, sélectionné parmi huit sites envisagés après une année de prospection, se situe au sud du département de la Gironde à 25 kilomètres de Langon. Peuplée de 199 habitants, la commune de Lucmau est occupée par de vastes zones plantées de pins destinés aux industries du bois. Selon France Déchets, le site de Lucmau présentait l'avantage d'être situé au barycentre des principaux gisements de production de déchets, sur un emplacement bien desservi et d'offrir de vastes terrains disponibles relativement isolés. La société a en effet acquis 150 ha localisés à plus de 700 m du village. Les critères de localisation par rapport aux gisements de déchets et les opportunités foncières ont prévalu sur les propriétés géologiques du terrain à propos desquelles France Déchets s'est montré assez discret. Des études réalisées pendant l'été suivant la présentation du projet indiquaient selon

France-Déchets que le terrain répondait aux conditions requises notamment celle de l'existence d'une barrière passive argileuse d'au moins cinq mètres d'épaisseur.

Un mois après l'annonce officielle du projet de France Déchets, un mouvement de contestation s'organise. L'association Terre des Landes est créée à l'initiative d'un couple d'habitants de la commune voisine qui possède des forêts à Lucmau. L'influence de Terre des Landes s'élargit rapidement en dépassant les frontières de Lucmau et de ses environs. A la fin du conflit, l'association rassemblait environ 900 adhérents dont de nombreux maires et conseillers municipaux, des dirigeants ou simples membres des associations de chasse et syndicats de sylviculteurs et de viticulteurs, des conseillers généraux et régionaux et quelques personnalités connues. Pour justifier son refus du projet, Terre des Landes développe le discours classique des associations de ce type sur la défense de la ruralité, de son mode de vie et de ses valeurs. Elle met en avant les nuisances et risques d'une installation pour les activités économiques, sylviculture, viticulture et tourisme vert. Le leader de l'Association, lui-même sylviculteur et industriel de la viniculture, mesure l'importance de la capacité d'influence de certaines catégories sociales comme les chasseurs sur les élus locaux et sur les rapports de force politiques, notamment au conseil régional que la droite dirige alors grâce au soutien du mouvement CPNT (Chasse, Pêche, Nature et tradition).⁴⁵

Après une période de réserve et même de méfiance, Terre des Landes obtient le soutien des deux grandes associations régionales de défense de l'environnement, Aquitaines Alternatives et la SEPANSO, ainsi que celle des élus locaux écologistes (Génération Ecologie, Verts). Ces associations et les élus écologistes sont utilisés comme des relais pour porter la contestation au sein de la CREDIA où l'association n'est pas conviée et au conseil régional. Les dirigeants de Terres des Landes ont aussi vite perçu l'importance stratégique qu'il y avait à faire pénétrer le débat au sein de la CREDIA pour freiner l'avancement du PREDIA avant que l'adoption de celui-ci ne vienne officialiser et légitimer le projet de CTSDU de Lucmau.

Face au développement de la contestation et avant même le dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter comme il est normalement prévu par la loi, le Préfet de Région s'est empressé de créer une Commission Locale d'Information. La composition de cette commission pléthorique, elle comprend 54 membres, fait une large place aux élus locaux, aux fonctionnaires et aux instances de représentations professionnelles et économiques régionales et départementales (CRCI et CCI, CRA et CA... industriels) comme s'il s'agissait d'assurer un rapport de force favorable au projet face aux 8 représentants des associations.⁴⁶

La CLI s'est réunie à 6 reprises entre le 9 décembre 1993 et le 30 juin 1994. La participation a été relativement élevée proche de 75 % en moyenne soit environ 40 des 54 membres non compris les personnes invitées. Cette participation porte témoignage d'un intérêt élevé pour les débats, probablement liée à une certaine dramatisation, bien orchestrée par le leader de Terre des Landes. L'association, bien que tentée de boycotter la CLI a décidé finalement d'y participer. Ses responsables ont en effet assisté à toutes les réunions en les animant par des interventions passionnées. Ils ont demandé systématiquement des compléments d'information sur tous les aspects techniques du projet. Cette stratégie permettait non seulement de gagner du temps mais aussi, en soulevant sans cesse de nouveaux points de débats, de jeter le doute voire même la suspicion sur la pertinence ou la sincérité des arguments techniques des experts de France Déchets.

⁴⁵ Le leader de Terre des Landes raconte que le milieu de la sylviculture est un levier important pour rallier les chasseurs car ceux-ci sont tributaires des propriétaires fonciers qui leur cèdent leur droit de chasse.

⁴⁶ Le fonctionnaire de la DRIRE chargé du dossier indique que la proposition de composition de la CLI qu'il a faite à l'origine a été augmentée au fur et à mesure qu'elle gravissait la voix hiérarchique. Le représentant de France déchets, consulté officieusement, a transmis sa propre liste.

Très rapidement, le point focal des débats s'est fixé sur la question de l'étanchéité du sol de l'aire de stockage, sur la robustesse de la membrane utilisée et surtout sur l'existence d'une « barrière passive » argileuse correspondant aux normes minimales de sécurité, soit 5 mètres d'épaisseur, afin de garantir la protection des nappes phréatiques contre l'infiltration de lixiviat polluant. Contrairement à ce qui avait été annoncé par France Déchets, il s'est avéré progressivement, au cours des discussions dans la CLI et grâce à la révélation de certaines informations non publiées que le site présentait certaines faiblesses sur ce point.⁴⁷ Ainsi, l'essentiel des débats dans la CLI a-t-il porté plus sur la pertinence technique du projet proposé par la filiale de la Lyonnaise des Eaux que sur son impact économique et social ou sur la question des risques sanitaires proprement dits, avec pour conséquence d'introduire progressivement le doute sur la qualité des expertises réalisées pour France Déchets et d'instaurer un climat de méfiance envers le promoteur.

Les débats ont finalement débouché sur une âpre querelle d'experts sur fond d'affrontement irréductible entre les deux camps.⁴⁸ Il ne pouvait en être autrement puisque la commission n'a pu fixer aucun cadre commun préalable de négociation. Pour les partisans du projet, France-déchets et la DRIRE, il s'agissait de convaincre, au-delà des opposants affirmés et présents dans la commission, l'opinion publique de la nécessité d'un centre de stockage pour l'intérêt général (il faut bien mettre les déchets quelque part), de l'importance économique du projet et de la pertinence de sa localisation et surtout de l'innocuité de l'installation. Pour Terre des Landes, l'objectif de la participation à la CLI était tout autre puisqu'il s'agissait avant tout de discréditer le projet en démontrant son manque de fiabilité technique.

France Déchets, passant outre les oppositions locales a finalement déposé une demande d'autorisation d'exploitation à la DRIRE. Cette demande ayant été estimée recevable après examen de la DRIRE, le projet a alors été soumis à enquête publique, comme l'exige la réglementation. Au cours de cette consultation qui s'est déroulée de novembre à décembre 1994, 8400 avis hostiles au projet ont été recueillis contre seulement 20 avis favorables. Le commissaire-enquêteur a néanmoins conclu en faveur de la réalisation du CSDU. Le projet de France Déchets a également reçu un avis favorable du Comité Départemental d'Hygiène et de Sécurité.

Bien que la procédure légale aurait dû s'arrêter là, et se conclure logiquement par un arrêté d'autorisation d'exploitation, le Préfet de Région a estimé utile de solliciter pour un avis complémentaire le Conseil Supérieur d'Hygiène de France lequel émet un avis ambigu comportant quelques réserves et le Conseil Supérieur des Installations Classées qui donne un avis favorable. Les élections législatives anticipées de 1997 change la donne. Le préfet est remplacé et les élus de la nouvelle majorité plurielle s'activent auprès du Premier ministre et du Ministre de l'environnement. Le Conseil Supérieur d'hygiène, saisi une seconde fois, rend un avis nuancé mais défavorable au projet. C'est en s'appuyant sur cet avis que le 26 mai

⁴⁷ Une carte dressée par le BGRM dans les années 80 montrait que le secteur de Lucmau ne se situait pas dans la catégorie des zones argileuses les plus favorables à l'enfouissement de déchets. Le responsable du projet de France-déchets de même que le chargé du dossier à la DRIRE ont reconnu avoir eu connaissance de cette carte et des faiblesses du site. France déchets a fait procéder aux carottages indispensables pour avoir une connaissance précise du sous sol qu'après avoir annoncé son projet à la presse.

⁴⁸ Quatre ans après, alors que le porteur du projet porte un regard serein sur son échec, les experts interviewés se montrent guère tendres les uns envers les autres : l'un traite ses quatre collègues de « *poète, rêveur, fainéant et de truc...* », en précisant : « *un essayait de monter dans la hiérarchie, l'autre ne connaissait rien au terrain... il est nul lui aussi... il a été complètement écrasé... !* ». Un autre expert accuse un des ses collègues universitaires de corruption : « *c'est une crapule... comment expliquer qu'il possède un château et des chevaux ? Il a vraiment très mauvaise réputation.* » ; quant au cabinet A, il n'est rien moins que « *le SIDA des hydrogéologues, un petit bureau d'étude facile à acheter!* ». Selon un autre, les experts universitaires sont aux ordres de la Lyonnaise des Eaux puisqu'ils « *ont des étudiants à placer* » et qu'il leur faut « *de l'argent pour faire tourner leur labo* ».

1998, le Préfet de Région signe un arrêté de refus de l'autorisation d'exploiter demandée par France-Déchets. Dans son arrêté, il indique que le site de Lucmau « *n'est pas, de par sa géologie, un site naturellement favorable au type de stockage projeté* » et qu' « *un meilleur site doit pouvoir être trouvé en Aquitaine* ».

La situation politique régionale a joué un rôle important et même probablement décisif dans la dynamique du conflit et dans son issue, notamment du fait de l'intervention directe de trois hommes politiques qui ont pesé sur les rapports de force en se ralliant au mouvement de contestation du projet. Il s'agit de P. Madrelle, Président du Conseil Général de la Gironde, d' H. Emmanuelli, le Président du Conseil Général des Landes et un des leaders nationaux du PS, et F. Deluga, futur député de la 8^{ème} circonscription. Philippe Madrelle a exprimé son hostilité au projet dès octobre 1993, dans une lettre adressée au Préfet de Région, Pierre Emmanuelli a manifesté ouvertement son opposition quelques mois plus tard en avançant une argumentation essentiellement technique. Il paraît clair que ces leaders politiques se sont saisis de l'opportunité que constituait le conflit, après la déroute électorale de la Gauche en 1993, pour tenter de remobiliser leurs troupes et l'opinion publique contre le tout nouveau gouvernement Balladur et pour essayer de déstabiliser la courte majorité de droite du conseil régional. Ainsi après que la majorité parlementaire ait à nouveau basculé à gauche en 1997, le sort du projet de France Déchets était scellé.

La mobilisation qui s'est développée contre le projet de CTSDU présente à l'évidence toutes les caractéristiques aujourd'hui bien connues des mouvements de défense « localistes » de type « Not In My Back Yard ». Une population locale ou une partie d'entre elle s'organise, selon des modalités diverses, pour préserver son cadre de vie, sa tranquillité, la valeur de ses biens qu'elle considère menacés par l'implantation d'un équipement. Quand bien même celui-ci serait d'une utilité sociale incontestable et même apporterait quelques avantages comme des emplois ou des subventions, les coûts supportés par la population environnante sont presque toujours perçus par une grande partie d'entre elle comme considérablement supérieurs aux avantages, souvent très diffus, incertains et à long terme que l'équipement en question est susceptible d'apporter. Le sentiment d'injustice est décuplé par ce qui est perçu comme la conséquence d'un choix arbitraire (pourquoi nous ?) et d'une agression extérieure.

A Lucmau on retrouve ces aspects classiques des mouvements NIMBY. Mais le succès du mouvement contestataire, son élargissement et la montée (relative) en généralité de la protestation se sont appuyés sur une mise en cause de la légitimité de la procédure de choix du site. En premier lieu, du fait que le promoteur du projet était une entreprise privée en situation de quasi monopole et que cette entreprise se soit autorisée à annoncer par la presse avant même l'ouverture de la procédure de concertation officielle et en dehors d'elle l'existence de son projet. Les associations écologiques ont dénoncé vigoureusement cet « *abus de pouvoir* » d'un agent privé dans un processus de décision qui aurait du relever selon elles de la responsabilité publique.⁴⁹ La stratégie de France Déchets a été dénoncée comme une politique du fait accompli.⁵⁰ Le représentant de France Déchets s'en défend en affirmant avoir exploré plusieurs sites et avoir fait le choix technique qui s'imposait tout en reconnaissant que l'annonce de ce choix était un peu prématurée. L'attitude de la DRIRE est

⁴⁹ Ainsi un militant d' Aquitaine Alternatives déclare : « *Formellement, Aquitaine Alternatives a remis en cause que ce soit une société privée qui soit porteuse du projet. On a toujours été contre ça. Ce n'était pas normal que France Déchets propose ce site, c'était aux pouvoirs publics de dire que ce site était bon* ». D'après un représentant d'une autre association écologiste : « *, le choix du site d'implantation ne relève pas de l'initiative privée, mais de la décision publique (...)* Je dis que le projet industriel doit être initié par un groupe privé mais que le choix du site relève de l'affaire publique. La gestion des déchets est un service public ... ».

⁵⁰ Un écologiste déclare : « *Ces gens-là ont profité de l'aubaine, ils se sont dit qu'ils allaient passer en force et qu'ils allaient tout faire pour que ce dossier passe le plus rapidement possible. Le but, c'était en fait de mettre devant le fait accompli la CREDIA* ».

dénoncée comme une attitude suiviste par rapport au projet de France Déchets. Elle est présentée parfois comme une maladie attribuée à la « culture technicienne » de ses ingénieurs ou comme une collusion entre des intérêts corporatistes et économiques (« *la mafia des polytechniciens* »).⁵¹ En fait, la DRIRE a surtout vu dans le projet Lucmau une opportunité pour atteindre rapidement un des objectifs de la loi de 1992, une véritable chance à saisir pour la région d'avoir rapidement « son » CTSDU. L'ingénieur chargé du dossier reconnaît que le dossier a été mal conduit au départ tout en rejetant la responsabilité de cette maladie sur les dirigeants de France Déchets.⁵²

Finalement, le projet de Lucmau est révélateur des conséquences que produit l'absence de légitimation du processus de décision, il présente néanmoins deux spécificités qui ont, a priori, largement contribué à son échec :

a) Le soutien du projet de Lucmau par une population plus large que la population locale directement concernée semble avoir été d'autant plus difficile à obtenir que l'acteur principal chargé de suivre le dossier, en l'occurrence la DRIRE, a été perçu par la population comme un partenaire/complice du promoteur et non pas comme un véritable médiateur. Les opposants au projet ont vivement reproché à cette administration d'avoir joué un rôle partial dans l'accompagnement du projet.

b) D'autre part, l'opposition au projet a pu s'amplifier parce que la décision elle-même n'a pas été légitimée et ne pouvait pas l'être, par la procédure de planification instaurée pour l'élaboration du PREDIA dans le cadre de la loi. Ce n'est par exemple, que plusieurs mois après l'annonce du projet et après la formation de la CLI qu'un cahier des charges très sommaire a été adopté par la CREDIA, document devenu inutile.

En Aquitaine, on peut observer une disjonction très significative entre une procédure de planification menée selon une démarche conventionnelle et un processus d'implantation d'un équipement indésirable (objectif central du Plan) décidé et mis en œuvre selon les règles de la méthode *Decide/Announce/Défend*. Ce n'est pas faute de concertation que cette logique a été une logique d'échec. La concertation a eu lieu d'une façon certes traditionnelle mais réelle dans la commission régionale du plan et au sein de la Commission Locale d'information de Lucmau (et d'Eygurande). Mais elle est intervenue en aval des décisions, après le « coup parti » des projets de Lucmau et d'Eygurande et comme pour justifier a posteriori les choix des deux grands groupes CGE et Lyonnaise de Eaux.

On ne peut pas cependant ne pas mentionner des effets de conjoncture et de « proximité régionale ». L'abandon des deux projets aquitains doit beaucoup à une conjoncture politico-électorale régionale et nationale où les rapports de force droite/gauche étaient en équilibre instable, ce qui a rendu plus efficace l'intervention des leaders politiques auprès des décideurs « tranchants » (Préfet et Ministère).

Il faut cependant se garder de voir dans ces interventions l'explication dernière de la mise en échec des projets de CTSDU. Souvent, les interventions de ce type ne font que « précipiter » une solution dont tous les ingrédients étaient déjà là. Parmi ces ingrédients,

⁵¹ La DRIRE s'en défend : « *France Déchets connaissait la carte des zones dépourvues de centre de stockage. Il a bâti son dossier en faisant des recherches préalables. Les prémisses du dossier, on les a eues à peu près un an après que la Lyonnaise ait discrètement prospecté dans la région de Lucmau, qu'elle soit allée voir le maire de Lucmau et après qu'elle ait déterminé les zones susceptibles d'accueillir un centre de stockage. En fait, on a été informé du projet Lucmau quand, quasiment, ils avaient déjà éliminé des sites qui ne leur paraissaient pas intéressants* ».

⁵² Il confirme : « *Je crois qu'au départ, c'était mal embranché car France Déchets a carrément fait une annonce dans Sud-Ouest en disant "On va y aller, c'est bon, ça roule", comme ça, ex nihilo, sans avoir fait des réunions publiques. Donc, le dossier était vicié au départ par un déficit d'information et parce que la Lyonnaise arrivait en terrain conquis, sûre de ses certitudes* ».

figure l'évolution du marché des déchets industriels dangereux à stocker qui commençait à devenir moins favorable que ce qui avait été envisagée par les industriels du traitement des déchets et les pouvoirs publics. C'est pour cette raison que la société ONYX-CGE a abandonné le projet de doublement des capacités de son incinérateur, ce qui rendait en conséquence caduc le projet Eyguérande destiné à stocker les REFIOM de cet incinérateur. France Déchets qui par ailleurs compensait l'échec de Lucmau par son succès à Graulhet en Midi-Pyrénées, pouvait finalement se féliciter que la lutte de Terre des Landes lui ait évité le financement d'une surcapacité de stockage. A la question « *Finallyment pour vous, c'est une bonne chose que le projet ait échoué ?* » la réponse du délégué régional de France déchets est significative : « *Sur le plan économique en ce qui concerne France-Déchets, je pense que cela n'est sûrement pas une mauvaise chose puisqu'il ne nous apparaît pas que l'équilibre économique pour de petits sites comme celui-là soit pertinent en Aquitaine. Donc ne pas avoir pu le faire, ce n'est pas une si mauvaise chose...* ».

2 L'Auvergne : concertation, contestation et concurrence

D'après les évaluations réalisées pour l'élaboration du PREDIS, la région Auvergne générerait environ 200000 tonnes de déchets « autres que ménagers et assimilés » dont près de 90% provenaient des départements de l'Allier (48%) et du Puy de Dôme (40%). Le Cantal et la Haute-Loire n'en fournissaient que 12%.⁵³ Selon une étude de l'ADEME, le volume des seuls déchets spéciaux était en 1994 de l'ordre de 70000 tonnes dont seulement 6500 tonnes destinées au stockage en décharge de classe 1, ce qui situait l'Auvergne parmi les régions les moins productrices de déchets. A défaut d'un tel équipement, ces déchets étaient en totalité exportés vers d'autres régions. Le volume des résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM) était relativement faible puisqu'il ne représentait selon certaines sources que 1160 tonnes dont 1000 en provenance de l'Allier, seul département équipé d'une capacité importante d'incinération, le Puy de Dôme et la Haute-Loire n'ayant aucune usine d'incinération.

Ces quelques chiffres donnent une première idée des enjeux de la gestion des déchets industriels spéciaux dans cette région. La « problématique auvergnate » est en effet dominée par une tension entre d'une part, l'impératif catégorique, selon la loi de 1992, d'application du principe de proximité et d'autre part, le problème de rentabilisation d'une unité de stockage eu égard à la faiblesse du gisement local de déchets ultimes et le problème de son acceptation sociale, eu égard à la faiblesse de sa justification objective. Le diagnostic établi lors de la préparation du PREDIS tranchait ce dilemme et concluait à la nécessité pour la région de se doter d'un CTSDU. Cet objectif était justifié par plusieurs projets, dont certains en concurrence, de construction d'incinérateurs d'ordures ménagères, ce qui semblait étayer l'hypothèse d'une croissance forte (entre 17 200 et 36 000 tonnes !) du volume des REFIOM à l'horizon 2005. Du fait que les REFIOM devaient représenter une large part des déchets ultimes, le processus d'implantation d'un CTSDU se trouvait donc placé sous la dépendance étroite des choix préconisés dans les plans départementaux d'élimination des ordures ménagères et plus directement des décisions (ou des indécisions et des non décisions) des élus et gestionnaires des organismes de ramassage et de traitement. Cette dépendance, source d'une incertitude dont porte témoignage la fluctuation des estimations, a pesé très lourd dans le débat régional. Dans ces conditions, on ne peut s'étonner que les enjeux et les conflits de la politique des déchets ménagers aient influencé les positions de certains *stakeholders*, notamment le milieu écologiste hostile au « tout incinération » et qu'un consensus stable n'ait pas pu s'établir sur l'objectif même de l'implantation d'un centre de stockage.

Du point de vue de la procédure de concertation et du processus de décision concernant la gestion des déchets industriels, la situation de la région Auvergne présente les caractéristiques suivantes :

a) dès 1991, à l'initiative du préfet de région et de la DRIRE, est mise en place une « Mission d'Etude sur les Déchets Industriels en Auvergne et pour un Nouvel Environnement » (MEDIANE). Cette association définie comme une « plateforme de concertation » pour le monde du déchet industriel est missionnée pour préparer l'élaboration

⁵³ Cette estimation produite par le bureau d'étude chargé de l'élaboration d'un diagnostic à la suite des travaux de MEDIANE figure dans le PREDIS Auvergne arrêté en décembre 1993. Elle englobe la plupart des déchets industriels y compris de type banal puisque, comme le remarque l'ADEME dans son rapport de synthèse, y figurent 92000 T de déchets stockés dans des décharges de classe 2, destinés en principe au stockage des déchets non spéciaux (dangereux).

du Plan régional puis après l'approbation de celui-ci, pour évaluer et éventuellement susciter des projets de CTSDU.

b) le PREDIS Auvergne est élaboré sous l'égide de la Commission consultative régionale, mise en place par le Préfet en décembre 1993, par un comité de pilotage restreint (une douzaine de personnes) qui prend le relais des groupes de travail de MEDIANE.

c) le projet Buxières, seul projet rendu public, ne fait pas consensus. Il est soutenu par la DRIRE et la municipalité de Buxières mais il est contesté par une partie de la population environnante, par certains industriels et élus et par les deux réseaux d'associations écologistes représentées dans MEDIANE et dans la Commission régionale du plan. Il sera définitivement abandonné en 1999 après qu'une autorisation d'exploitation ait été accordée à un projet concurrent déposé par France Déchets à Charenton du Cher dans la région Centre mais à la limite de l'Allier et à 45 km de Buxières.

d) Lorsque l'opposition de la municipalité et de la population de Charenton ainsi que d'autres considérations économiques conduisent France-Déchets à abandonner son projet en 2001, l'Auvergne est rendue à la situation qu'elle connaissait, dix ans auparavant. La solution, finalement très satisfaisante pour tous les protagonistes auvergnats, d'un centre de stockage des déchets dangereux « *pour l'Auvergne mais non en Auvergne* » est finalement un échec.

2.1 Les principales séquences du processus de décision

Le processus de concertation et de décision associé à l'élaboration du PREDIS Auvergne et au choix d'un CTSDU peut se découper en 3 grandes séquences qui se chevauchent en partie : 1) une phase d'études préliminaires, de sensibilisation et d'information qui correspond à la première mission de l'association MEDIANE de 1991 à 1994, 2) l'élaboration entre 1994 et 1997 du projet de PREDIS par la Commission régionale du Plan et son comité de pilotage, 3) le débat autour du projet de CTSDU à Buxières pendant une période de cinq ans de son émergence en 1993 à son abandon définitif en 1998. La figure Au1 retrace les principaux événements qui jalonnent l'ensemble de la procédure.

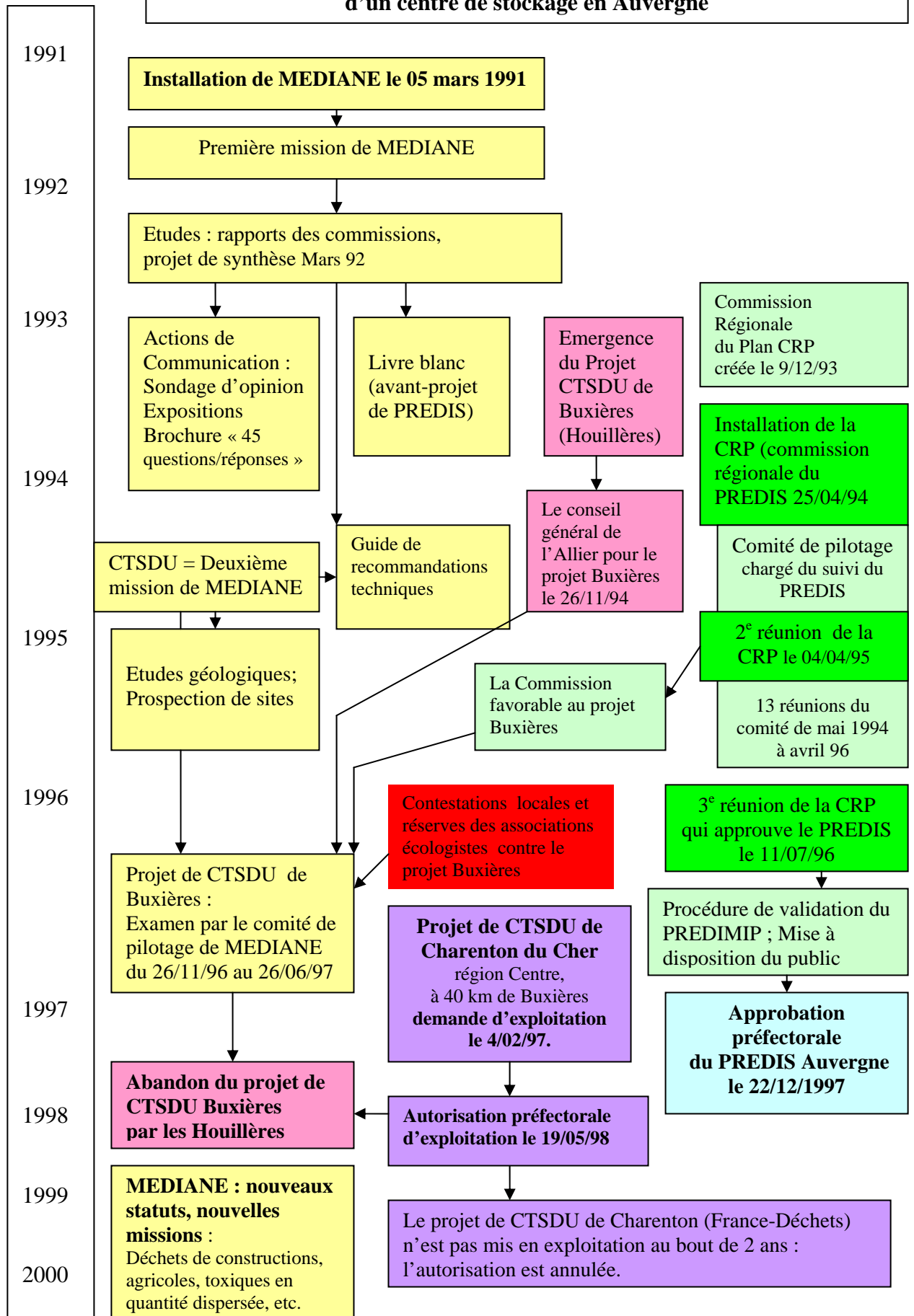
Séquence 1 (1991-1994) : Cette séquence débute avec la mise en place de l'association MEDIANE pendant l'année 1990, c'est-à-dire bien avant le vote de la loi de 1992.

La séance d'installation officielle de MEDIANE qui se tient dans la capitale régionale le 5 mars 1991, rassemble sous la présidence du préfet de région une assemblée nombreuse (86 personnes). Sur proposition de la DRIRE, l'assemblée approuve le choix du président, les statuts et la composition du conseil d'administration et la formation de trois commissions chargées de faire un diagnostic de la situation régionale et de proposer différentes stratégies et techniques pour le traitement des déchets industriels. Une quatrième commission est mandatée pour développer une politique de communication en direction du public.

Les commissions présentent un premier bilan de leurs travaux en mars 1992 puis un rapport final en décembre 1993 devant le conseil d'administration, le jour même de l'installation de la Commission Régionale consultative chargée de l'élaboration du PREDIS.

Pendant les deux années suivantes, MEDIANE concentre son activité sur la communication, la formation et la diffusion d'informations générales et locales sur les déchets industriels.

Figure Au1 : Procédure d'élaboration du Plan régional et d'implantation d'un centre de stockage en Auvergne



Séquence 2 (1994-97). Cette séquence correspond à la phase d'élaboration du projet de PREDIS par la Commission du Plan et son comité de pilotage.

Créée en décembre 1993, la commission régionale est installée fin avril 1994. Elle désigne un comité de pilotage chargé de coordonner les travaux d'élaboration du plan régional et lance un appel d'offre pour recruter un bureau d'étude.

Le comité de pilotage s'est réuni à 13 reprises depuis mai 1994 jusqu'en avril 1996. Au cours de cette dernière réunion, le projet de Plan régional est adopté malgré certaines réserves des associations. Le représentant du Conseil Régional informe le comité que la Région n'a pas l'intention de prendre en charge le PREDIS comme la loi de 1995 lui en donne la possibilité.

La Commission régionale, réunie une deuxième fois le 4 avril 1995 pour examiner un avant projet de Plan et valider le « Guide de recommandations techniques », élaboré par MEDIANE pour les entreprises proposant un projet de CTSDU, est convoquée pour la troisième et dernière fois le 11 juillet 1996. Elle approuve le Plan mis au point par son comité de pilotage, adopte le planning de déroulement de la procédure officielle d'approbation et décide de faire réaliser et de diffuser en 5000 exemplaires une plaquette de présentation du Plan régional en destination du grand public.

Le PREDIS est mis à disposition du public en novembre et décembre 1996. La plupart des observations émises viennent de l'Allier et contestent le projet de CTSDU de Buxières.

Le plan est soumis à l'avis du Conseil Régional. Après examen par sa commission environnement qui propose quelques amendements, un avis favorable est voté lors de la séance du 22 novembre 1996 par tous les groupes politiques excepté le groupe écologiste qui émet des réserves sur le projet Buxières.

Après l'avis favorable du Conseil d'Hygiène et de Sécurité des quatre départements, le plan est finalement approuvé par arrêté préfectoral le 22 décembre 1997.

Séquence 3 (1994-98). Cette séquence couvre en fait le processus d'implantation, non abouti, d'une solution pour le stockage des déchets ultimes en Auvergne, processus au sein duquel le projet de CTSDU à Buxières les Mines occupe une place centrale. Le pilotage de la procédure d'évaluation des projets avait été confié à MEDIANE.

En 1992, la commission de MEDIANE chargée d'étudier la question du stockage des déchets ultimes affirme que *« la solution la mieux adaptée à l'Auvergne est l'installation d'alvéoles spécifiques sur quelques sites existants (décharges ou sites industriels au détriment de l'implantation d'un centre unique d'enfouissement technique de classe 1...un des argument prépondérant est que cette approche est susceptible d'être mieux acceptée par le voisinage »*. Sans écarter cette solution technique (préconisée pendant un temps par l'ADEME), le conseil d'administration de MEDIANE définit cependant en décembre 1993 une stratégie de recherche de sites pour l'implantation d'un centre de classe 1 : délimitation des zones géologiques favorables, démarchage de communes consentantes ou volontaires afin d'aboutir à une sélection d'environ cinq sites *« sur lesquelles seront poursuivies les études de faisabilité »*.

C'est dans le cadre de ce démarchage que le projet Buxières prend corps. La DRIRE ayant connaissance de l'intention de cette commune, préoccupée par sa reconversion industrielle après la fermeture des mines, de construire avec les Houillères comme maître d'œuvre un incinérateur d'ordures ménagères, suggère d'y adjoindre une décharge de classe 1. En novembre 1994 le projet d'incinérateur et de décharge reçoit le soutien du conseil général de l'Allier.

Les premières réactions de protestation s'expriment avec la création du CRI, Comité de Réflexion et d'Information sur l'incinérateur et la décharge industrielle à Buxières les Mines. Aux élections municipales de 1995, une liste hostile au projet se présente, sans succès contre l'équipe municipale de Buxières les Mines. La majorité municipale (PCF) est largement réélue. L'opposition s'active à nouveau lors de la mise à disposition du public du Plan régional tandis qu'une nouvelle association, « Buxières Environnement » est créée en avril 1997 sur la commune même pour lutter contre le projet de centre.

En avril 1995, la Commission régionale du plan retient le site de Buxières les Mines comme une *« hypothèse de travail parmi les autres sites qui pourraient apparaître dans le contexte de la démarche de MEDIANE »*. En juillet 1996, elle approuve la version achevée du Plan qui mentionne le projet de CTSDU de Buxières tout en indiquant que cela *« ne présage cependant pas de l'implantation du futur centre de stockage et que d'autres sites alternatifs pourront être étudiés en fonctions des propositions d'éventuels promoteurs »*.

Fin 1996, MEDIANE est réactivée en vu d'évaluer et d'accompagner les projets de CTSDU. A cette fin un comité de pilotage est désigné. Il siège à 6 reprises de novembre 1996 à juin 1997. Lors de sa première séance il constate que la solution « alvéole » dans les décharges existantes est abandonnée, que subsiste la nécessité de construire un CTSDU en Auvergne et que jusqu'alors un seul projet a émergé, celui de Buxières. Le comité consacre alors plusieurs réunions à l'évaluation du projet (audition du promoteur, du maire de Buxières et d'un représentant du conseil général de l'Allier).

En janvier 1997, le maire de Buxières sollicite, en vain, du préfet de l'Allier la mise en place d'une Commission Locale d'Information. Des tensions apparaissent au sein de MEDIANE, les associations de défenses de l'environnement émettent des réserves sur le projet et critiquent l'absence d'une politique de réduction des déchets à la source. En mai 1997, MEDIANE organise avec l'aide de la DRIRE et de l'ADEME une réunion d'information à Buxières les Mines. Finalement, à l'issue de la procédure d'évaluation et à la suite d'un long débat interne animé par les représentants des associations, MEDIANE vote un avis qui *« sans se positionner sur le contenu du projet »* se limite à *« approuver la démarche de concertation engagée entre MEDIANE et le promoteur »* du projet de Buxières.

Lors de sa dernière réunion en juin 1997 le comité de pilotage est informé que le projet de CTSDU de France-Déchets à Charenton dans le Cher (Région centre) situé à 50 km de Buxières a été déclaré recevable par la DRIRE Centre. Quelques mois plus tard, le PREDIS Auvergne est approuvé avec un préambule qui indique que si le projet de Charenton aboutit, *« il pourra être envisagé que ce centre accueille tout ou partie des déchets spéciaux ultimes de l'Auvergne. En effet, si la création d'au moins un nouveau CTSDU pour les déchets auvergnats apparaît bien comme indispensable il n'est pas exclu, dans une cohérence interrégionale, que ce centre de stockage se situe dans un département limitrophe de l'Auvergne. »*

Après avoir été soumis à enquête publique, le projet de Charenton reçoit une autorisation d'exploitation en mai 1998, ce qui entraîne l'abandon définitif du projet de Buxières les Mines. Les Houillères mettent en liquidation la société Aumance-Environnement qui avaient été chargée de conduire le projet. En janvier 2001, lors d'une réunion consacrée à la relance de ses activités, le conseil d'administration de MEDIANE prend acte que l'objectif d'implanter en Auvergne un projet de CTSDU n'a pas été atteint. Trois ans plus tard, France déchets qui n'a pas commencé les travaux d'aménagement perd le bénéfice de l'autorisation d'exploitation.

2.2 MEDIANE : « une plateforme de concertation entre les différentes sensibilités régionales ».

La Mission d'Etudes pour les Déchets Industriels en Auvergne et un Nouvel Environnement (MEDIANE) a été créée en mars 1991 mais le projet en avait été proposé un an avant au Préfet de Région par le nouveau directeur régional de la DRIRE à la suite d'un rapport faisant état de la « *situation délicate* » dans laquelle se trouvait la région Auvergne puisque aucune de ses décharges ne répondait aux nouvelles normes exigées pour les centres de stockage de déchets industriels spéciaux (potentiellement dangereux). Une première version du projet avait été soumise à l'avis des préfets de département, des représentants des Conseils Généraux et du Conseil régional lors d'une réunion convoquée en juillet 1990. Lors de cette réunion, à laquelle les associations écologistes n'avaient pas été invitées, le Préfet de région avait proposé trois axes de réflexion : un approfondissement des études régionales en matière d'ordures ménagères, la mise en place d'une procédure de concertation autour de la thématique déchets, la création d'une politique de communication externe à propos des déchets industriels. Il avait indiqué par ailleurs avoir contacté, afin de garantir l'indépendance de l'association, une personnalité du monde scientifique, doyen de la faculté de médecine de Clermont Ferrand pour la présider. L'initiative du directeur de la DRIRE précédait le vote de la loi de 1992 et n'est pas sans lien avec l'échec dans les années 80, d'un projet d'aménagement d'un centre de classe 1 dans une commune du Puy de Dôme (Montaigut le Blanc) à la suite de la mobilisation d'un mouvement de protestation local et surtout avec le traumatisme provoqué par la décharge de Montchanin dans la région voisine de Bourgogne.⁵⁴

Organisation et fonctionnement

MEDIANE est officiellement installée le 5 mars 1991 au cours d'une assemblée à laquelle ont été conviés des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des industries et diverses « personnalités qualifiées ». Les entreprises industrielles et les CCI de la région sont très présentes puisqu'elles fournissent la moitié des 86 participants alors que les associations environnementales ne sont représentées que par trois personnes, invitées au titre des personnalités qualifiées. Dans son allocution d'ouverture, le préfet de région rappelle que l'Auvergne est dépourvue de décharge de classe 1 et que les décharges qu'utilisent les industriels sont situées hors de la région et arrivent à saturation. Il assigne à MEDIANE les objectifs d'organiser une « *plateforme de concertation entre les différentes sensibilités régionales* » pour « *étudier de façon approfondie le problème posé* » et de « *proposer une solution au niveau régional* » au problème du stockage des déchets dangereux tout en veillant à « *l'information des populations auvergnates* ». ⁵⁵ Le président résume la mission de MEDIANE en disant que son but est de définir « *des solutions de nature à assurer une élimination correcte des déchets industriels produits en Auvergne à un coût acceptable, avec l'adhésion de la population et des élus* ». Objectif à la fois ambitieux compte tenu des phénomènes de rejet et de blocage qui se multiplient ici et là, mais tempéré par une formulation prudente (« élimination correcte », « coût acceptable ») qui révèle un certain sens

⁵⁴ L'affaire de Montchanin (commune de 6000 habitants proche du Creusot en Saône et Loire) a connu un retentissement national à la suite de la mobilisation de la population locale contre une décharge localisée en zone urbaine où ont été enfouis de 1977 à 1987 plus de 800000 tonnes de déchets dangereux non identifiés dont 75% en provenance de l'étranger. L'affaire a connu son dénouement judiciaire en 1998 avec la condamnation du propriétaire exploitant de la décharge, fermée en octobre 1989. Montchanin a accéléré l'élaboration d'une nouvelle réglementation sur l'importation et l'exportation des déchets.

⁵⁵ DRIRE, Compte rendu de la mise en place de la Mission d'Etudes sur les Déchets Industriels en Auvergne et pour un nouvel Environnement, le 5 mars 1991.

de ce que peut être, en pratique, la rationalité limitée ! Cet objectif est approuvé par les représentants des différentes institutions qui reconnaissent l'importance d'une gestion mieux contrôlée des déchets et la nécessité de disposer d'un ou de plusieurs centres de stockage pour les déchets ultimes dangereux tout en déplorant « *l'attitude des populations qui ne veulent pas entendre parler de décharge dans leur commune* ». ⁵⁶

Lors de la séance d'installation de MEDIANE, le directeur de la DRIRE indique que l'association « *ne devrait pas être pérenne* » puisque son rôle est de collecter et de gérer des fonds pour financer les travaux de MEDIANE. Il distingue donc la mission proprement dite de l'association, simple support pour faciliter la gestion de crédits. MEDIANE est dotée des statuts d'une association 1901 qui définissent sa finalité, « *constituer un lieu de concertation* » et une « *devenir une force de proposition* » et sa composition. Son siège social est dans les locaux de la DRIRE à Clermont-Ferrand.

D'après les statuts, l'association comprend des membres d'honneur et des adhérents. Pour devenir membres, les postulants doivent faire une demande auprès du conseil d'administration qui décide, après examen, de leur admission. Ils doivent en outre s'engager à verser une cotisation annuelle. La pratique s'instaura cependant de ne pas exiger de cotisation des membres « individuels », qui sont pour la plupart des « personnalités qualifiées » invitées à ce titre et dont le nombre est resté assez limité.

Les quelques données dont on dispose montre que l'Assemblée générale lorsqu'elle est réunie, ne mobilise qu'un groupe assez restreint, excepté lors de la réunion « fondatrice » de 1991, guère plus nombreux que le conseil d'administration. Les industriels sont très présents et représentent près de la moitié des membres. Les collectivités locales qui se sentent beaucoup plus concernées par les ordures ménagères que par les déchets industriels n'ont accordé qu'un intérêt très marginal à MEDIANE. Comme on l'a indiqué, le conseil régional a refusé de prendre en main l'élaboration du PREDIS et ne s'intéresse que de loin aux déchets industriels. En revanche, la participation des associations de défense de l'environnement s'est accrue et c'est à leur demande que MEDIANE a été relancée en 1999 et que de nouvelles missions lui ont été attribuées.

Le rôle de l'Assemblée générale est limité à l'officialisation de certaines décisions concernant les changements de statut et de mission de l'association et à la désignation des instances opérationnelles telles que le conseil d'administration et le bureau, les commissions et le comité de pilotage. ⁵⁷ En aucun cas, l'assemblée générale n'est devenue un lieu de débat et de délibération, ou un « parlement » des déchets.

Tableau Au 1 : participation aux assemblées générale de MEDIANE par collèges

	AG de création en 1991		AG de relance en 1999	
Total des présents	89	sur 100	44	sur 100
Dont administrations	17	19	11	25
collectivités locales	15	17	4	9
industriels	43	48	20	45
associations	3	4	6	13
personnalités qualifiées	11	12	5	11

⁵⁶ Les élus des conseils généraux évoquent le problème des ordures ménagères, qui semblent les préoccuper beaucoup plus que celui des déchets industriels.

⁵⁷ L'assemblée générale est convoquée pour la deuxième fois le 9 décembre 1993. Un rapport moral est présenté par le président qui rappelle les conclusions des travaux des commissions et propose un nouveau programme de travail orienté vers la communication et la diffusion des informations. Une autre assemblée se tient en 1994 pour renouveler le conseil d'administration.

Les statuts initiaux prévoyaient un conseil d'administration de 29 membres dont les préfets des quatre départements, le directeur de la DRIRE et un représentant de l'ANRED, 4 élus des Conseils Généraux et 4 maires désignés par les associations de maires (parmi les communes adhérentes), 9 représentants des industriels (CRI et producteurs de déchets et « éliminateurs »), 4 représentants des associations de défense de l'environnement et 2 représentants du monde scientifique. On remarque que le Conseil Régional n'est pas représenté en tant que tel. Elargi à 32 membres, après l'intégration d'un représentant de la Région, de l'ADEME et du comité économique et social, le conseil d'administration sera stable tout au long de la première phase d'activité principale de MEDIANE (1991-1994).

La première réunion du conseil d'administration se tient le 12 avril 1991 pour procéder à l'élection du bureau et à la mise en place des quatre commissions auxquelles sera adjointe quelques mois plus tard, un cinquième groupe de travail consacré aux déchets hospitaliers. Le bureau comprend 14 membres dont 4 représentants de l'Etat, 4 industriels, 2 élus locaux, 2 représentants du mouvement environnemental et 2 personnalités scientifiques. Le Doyen de la faculté de Médecine de Clermont Ferrand est confirmé à la présidence de MEDIANE dont le secrétariat est assuré par un ingénieur de la DRIRE. Les trois vice-présidences échoient à un député du Puy de Dôme (PS), à un conseiller général de la Haute-Loire (UMP) qui représente par ailleurs le Conseil Régional dont il préside la commission environnement et au Président de la Fédération départementale pour l'Environnement et la Nature (FDEN 63). Un industriel est nommé trésorier. Parmi les industriels représentés dans le bureau figurent un représentant de l'Union régionale des CCI, un représentant d'un syndicat patronal et un représentant de deux grandes entreprises locales (Michelin et Roussel-Uclaf).

Le conseil d'administration et le bureau dont les secrétariats sont assurés par la DRIRE constituent les organes dirigeants de MEDIANE. Ils coordonnent les travaux des commissions et jouent un rôle essentiel de représentation et de communication. La représentativité des différentes parties prenantes de la gestion des déchets, Etat, Industriels, collectivités locales et associations est bien assurée à travers le système des collèges qui détiennent chacun une vice-présidence. L'appartenance du président au milieu scientifique et universitaire (faculté de médecine) est présentée comme une garantie d'impartialité.

L'essentiel des activités de MEDIANE a été réalisé entre 1991 et 1993 par le travail collectif des cinq commissions nommées lors de la première assemblée générale puis dans la période 1996-97 par le comité chargé de piloter le processus d'implantation d'un CTSDU. Entre 1994 et 1993, l'activité de MEDIANE a été mise en sommeil mais ses membres les plus actifs se sont retrouvés membres de la Commission régionale consultative du plan et ont contribué à l'élaboration du PREDIS Auvergne. Ainsi une large continuité dans l'activité des deux organismes a-t-elle été assurée.

En 1991, quatre commissions ont été créées avec pour mission d'établir un diagnostic de la situation (commission 1), de procéder à une analyse des techniques d'élimination et de stockage (commission 2), de réfléchir aux méthodes de contrôle des installations (commission 3) et d'élaborer une politique de communication et d'information (commission 4). Une cinquième commission consacrée aux déchets hospitaliers est mise en place peu après pour élaborer le schéma d'élimination des déchets hospitaliers qui sera approuvé par la Commission du plan réunie en avril 1994. Les travaux de commission se sont poursuivis pendant 18 mois environ. Un bilan en a été présenté devant le conseil d'administration et l'assemblée générale en décembre 1993.

Le fonctionnement interne des commissions n'a pu être étudié faute d'avoir eu accès au compte-rendu des réunions. En revanche celui du comité de pilotage mis en place pour

suivre l'implantation d'un centre de stockage est mieux connu. Ce groupe de travail d'une trentaine de personnes dont la composition est très proche de celle du conseil d'administration s'est réuni 6 fois entre novembre 1996 et juin 1997 avec une participation élevée toujours supérieure à 75%. Douze membres du comité ont été présents à au moins 5 réunions sur les six, 16 présents à au moins 4 réunions. Parmi les participants les plus assidus figurent 5 représentants du milieu associatif et 5 représentants du département de l'Allier (conseil général, CCI de Montluçon, CCI de Moulin, le maire de Buxières, le responsable du projet des Houillères), il est vrai directement concernés par les travaux du comité de pilotage.

Les comptes-rendus des réunions, certes très « lissés », montrent que le comité de pilotage a été un lieu de débat entre les partisans du projet des Charbonnages de France (élus locaux et DRIRE) et les opposants qui ont relayé, souvent avec beaucoup de modération, le mouvement de contestation local. L'avis final que le comité de pilotage a porté sur le projet est empreint d'une extrême prudence : on se félicite « *qu'un projet ait pu émerger en Auvergne...* » d'une part et on se déclare « *prêt à examiner dans les mêmes conditions tout autre projet pouvant se présenter* » d'autre part, ce qui signifie que le comité s'interdit de choisir le projet des Houillères et souhaite l'émergence de projets concurrents.

Le financement de MEDIANE devait apporté pour un tiers par l'Etat et les établissements publics, pour un tiers par les collectivités territoriales et pour un tiers par les industriels. Un premier appel de fonds, lancé en 1991 a permis de collecter 560 000 F sur les 720 000 attendus (1 097 560 €). Si les entreprises et les collectivités locales ont fourni leur contribution respective, l'Etat n'a pas tenu ses engagements et n'a versé que 40% de sa participation.⁵⁸ Un second appel de fonds, quelques années plus tard, obtient moins de succès : 350 000 F seulement sont récoltés.⁵⁹ Les ressources totales collectées par MEDIANE (940 000 F, 143 000 €) se sont révélées cependant nettement suffisantes pour couvrir les dépenses puisque le budget se trouve excédentaire en 1999 de 305 000 F soit le tiers des recettes ! Pour l'essentiel, les dépenses ont financé diverses études et actions de communication.

Les productions de MEDIANE

Au cours des deux périodes où elle a été directement impliquée, MEDIANE a développé quatre grandes catégories d'actions :

a) Elle a fonctionné en premier lieu comme une instance d'étude et d'expertise en se faisant assister par des bureaux d'étude spécialisés. La commission n°1 a dressé un état lieu de la situation régionale intégrant une enquête directe auprès des industriels sur les coûts d'élimination de leurs déchets et un sondage d'opinion sur la « *sensibilité des différents milieux sociologiques* » au problème des déchets industriels. La commission n°2 a analysé les différentes technologies d'élimination, de valorisation et de stockage et la commission n°3 les problèmes de sécurisation des installations. Cette activité a débouché sur la production d'un « Livre blanc ». ⁶⁰ Enfin, dans la perspective de l'implantation d'un CTSDU, l'association a

⁵⁸ Le conseil régional verse 30 000 F, les départements entre 15 000 (Cantal) et 50 000 F (Puy de dôme) selon leur population. Quatre villes (Issoire, Clermont, Vichy et Montluçon) apportent 10 000 F chacune.

⁵⁹ Les collectivités locales versent alors 91 000 F, les industriels 100 000 F et l'Etat 160 000 F dont 50 000 de l'ADEME et 100 000 F du FEDER.

⁶⁰ Intitulé « *Face aux enjeux, il était nécessaire d'innover* », le Livre Blanc explique l'importance du problème des déchets industriels dans la région (« *ensemble un défi à relever* »), l'originalité de la démarche adoptée dans la région Auvergne « *MEDIANE : un nouveau comportement* » puis présente les solutions envisagées à partir de 4 points : « *une nouvelle conception du stockage des déchets industriels spéciaux* » ; « *ce qu'il faut savoir sur les déchets admis en installation de stockage de classe 1* », « *les installations de stockage de classe 1* » et « *sécurité et contrôle* ».

fait faire une étude géologique destinée à localiser les zones les plus favorables, c'est-à-dire celles où la couche d'argile du sous-sol atteint au moins 5 mètres d'épaisseur.

b) En s'appuyant sur ces études, MEDIANE a fonctionné également comme une instance de proposition, une sorte de think-tank ce qui suppose des négociations et des compromis dans les commissions. C'est ainsi que la commission n°2, au nom de la « faisabilité sociale », a proposé de substituer à la construction d'un centre de stockage, l'aménagement de plusieurs « alvéoles » (« *mieux acceptées par la voisinage* »), répondant aux critères de sécurité des décharges de classe 1 mais de dimension plus modeste et réparties dans divers lieux déjà utilisés pour le stockage de déchets dont notamment des décharges de classe 2. De même la commission n°3 a préconisé « *la mise en place d'un comité régional de concertation et des commissions locales d'information pour chaque site de traitement ou d'élimination des déchets* ». Comme on l'a vu ces deux propositions dont le principe avait été approuvé par le bureau et le conseil d'administration n'ont pas eu de suite.⁶¹

c) MEDIANE a joué également le rôle d'une agence de formation et de communication. C'est la commission n°4 qui a été chargée avec le soutien d'un cabinet de communication (EUROCOM) d'élaborer une stratégie de communication en direction du grand public et de différentes cibles. Dans cette perspective des modules de formation ont été proposés aux élus, aux industriels et aux associatifs. Une exposition itinérante destinée aux écoles notamment, mise au point par l'association Nature-Environnement a été financée. MEDIANE a également largement diffusée une brochure en 1994 « *Tout savoir en 45 questions/réponses* ». A travers des conférences de presse et des communiqués portant sur la problématique générale de l'élimination des déchets industriels spéciaux, la presse locale et régionale a relayé ces publications. Selon le Président « *il en est ressorti une image positive de MEDIANE comme instance de concertation indépendante* ». ⁶²

d) MEDIANE a fonctionné enfin ou plutôt tenté de fonctionner comme une instance de pilotage et de décision dans le processus d'implantation d'un centre de stockage. Il s'agissait d'atteindre en fait l'objectif essentiel pour lequel elle avait été créée. Dans cette perspective, une stratégie globale a été définie et présentée lors de la réunion du conseil d'administration du 9 décembre 1993. Mais la mise en oeuvre de cette stratégie est restée relativement fluctuante. Outre l'absence de choix clair entre plusieurs solutions techniques (des « alvéoles » disséminées, des centres départementaux ou un centre unique de stockage regroupant tous les déchets de la région), MEDIANE ne pas su ou pas pu définir une stratégie plus volontariste en lançant par exemple un appel à projet comme l'a fait l'ORDIMIP bien qu'elle est amorcée cette procédure en éditant un guide de recommandations techniques destiné aux porteurs de projet.⁶³ Elle a attendu l'émergence de projets alternatifs à celui de Buxières sans pouvoir susciter malgré un démarchage discret et un examen de « *pré-faisabilité* » de quelques communes plus ou moins consentantes localisées dans les zones géologiquement favorables.⁶⁴ Il est clair que l'appui donné au projet Buxières par la DRIRE a bloqué une possible stratégie plus volontaire. Mais à ce stade, la limite essentielle de l'action de MEDIANE a été le clivage qui s'est instauré en son sein entre les partisans de Buxières et

⁶¹ Encore que certains des 6 scénarii pour l'implantation de centres de stockage qui sont exposés dans le projet de PREDIS peuvent être considérés comme une reprise des « alvéoles » puisqu'ils envisageaient l'aménagement de centres de stockage dans chacun des départements ou en fait près de chacun des incinérateurs prévus.

⁶² Un bilan de l'activité de MEDIANE a été présenté lors de l'Assemblée générale du 12 janvier 1999.

⁶³ Ce document inspiré du cahier des charges élaboré par l'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées précise cependant qu'il ne s'agit que d'un simple guide de « *bonnes pratiques* » et non pas d'un cahier des charges.

⁶⁴ Après avoir rappeler les cinq sites qui ont fait l'objet d'un examen de « *pré-faisabilité* », le président déclare qu'il « *n'appartient pas à MEDIANE d'aller plus avant sur les sujets qu'elle a dégrossis. Sa mission se limite maintenant à l'examen des projets des promoteurs privés qui émergeront le cas échéant* ». Compte rendu de la réunion du CA du 12 janvier 1999.

les associations de défense de l'environnement. MEDIANE ne pouvait plus fonctionner comme un « décideur collectif » mais comme un simple lieu de débat.

2.3. La commission régionale du plan et l'élaboration du PREDIS

En Auvergne, l'élaboration du Plan régional d'élimination des déchets industriels est restée l'affaire de la Commission régionale du plan, c'est-à-dire de l'instance officiellement chargée par la loi d'assister le préfet dans cette tâche. On ignore pourquoi la décision a été prise de ne pas confier l'élaboration du plan à MEDIANE. Il est possible que ce soit avant tout dans un souci de légalité perceptible dans les discours des représentants de l'Etat. Ou inversement pour maintenir « *la dynamique engagée* » par MEDIANE et « *préserver son indépendance et sa crédibilité* » comme il est dit lors de la séance d'installation de la Commission du plan.

La commission régionale, créée en décembre 1993, est réunie pour la première fois le 25 avril 1994. Au cours de cette réunion, le préfet confirme la pérennisation de MEDIANE dont la mission est de continuer à travailler parallèlement à la commission sur le dossier de l'implantation d'un centre de classe 1 en soulignant que « *la composition suffisamment proche des ces deux instances devrait faciliter la cohérence des position* ». La commission désigne un comité de pilotage chargé d'organiser et de coordonner les travaux d'élaboration du plan et lance un appel d'offre pour recruter un bureau d'étude.

La Commission régionale a une composition très proche de celle du Conseil d'administration de MEDIANE. Y sont représentées les même cinq catégories d'acteurs : Etat, Collectivités locales, Industriels producteur et traiteurs de déchets, associations (écologistes et consommateurs) et personnalités qualifiées (dont le président de MEDIANE).

Outre la séance d'installation, la commission n'a été réunie que trois fois, en avril 1995, juillet 1996 et décembre 1997. Lors de la séance du 4 avril 1995, elle a approuvé le projet de plan pour les déchets hospitaliers et retenu le site de Buxières les Mines en tant qu'« *hypothèse de travail parmi d'autres sites ...* » pour l'implantation d'un centre de stockage. Elle a validé la démarche de MEDIANE concernant la « *sensibilisation de certaines collectivités locales* » et le « *Guide de recommandations techniques* ». La commission est convoquée une troisième fois le 11 juillet 1996 pour examiner la dernière mouture du plan régionale. La participation est élevée puisque 29 des 36 membres sont présents. Après une présentation des grandes orientations du PREDIS et un bref débat, le projet de plan est approuvé avec quelques amendements. La commission adopte également le planning de déroulement de la procédure officielle d'approbation et décide de faire réaliser et de diffuser en 5000 exemplaires une plaquette de présentation du Plan régional en destination du grand public.

Le comité de pilotage mis en place en avril 1994 est une formation restreinte d'une douzaine de personnes. Entre le 1er janvier 1994 et le 31 décembre 1995, il s'est réuni 13 fois. En dépit de la fréquence des réunions, la participation est élevée puisqu'en moyenne entre 9 et 11 personnes ont assisté aux réunions. Outre la DRIRE qui en assurait le secrétariat et l'ADEME et les représentants des bureaux d'études convoqués pour présenter leurs travaux, les participants les plus assidus ont été les représentants des associations Allier-Nature, FRANE et de l'UFC, de la chambre régionale de commerce et d'industrie, trois industriels (dont ONYX) et un conseiller général de l'Allier, soit au total une équipe de 9 personnes. La principale tâche du comité de pilotage a été de débattre à partir des études réalisées par des bureaux d'expert notamment le cabinet F2F (Française d'Engineering et d'Environnement) qui a eu un certain mal à répondre aux demandes du comité de pilotage.

Bien que l'élaboration du Plan ait été prise en main par un groupe assez restreint, celui-ci était suffisamment pluraliste pour que les enjeux de la gestion des déchets industriels puissent être exprimés. La question sous-jacente aux travaux a porté, sans surprise, sur la nécessité d'équiper la région d'un centre de stockage. La contradiction entre les exigences de la loi (il faut un centre par région) et les données de la situation régionale sont vite apparues et ont donné lieu à des arrangements assez surprenants. Par exemple, il a été demandé au bureau d'étude d'effacer du texte la référence au seuil de rentabilité des décharges de classe 1 (20000 T). Par ailleurs, les incertitudes concernant l'évolution des résidus des incinérateurs d'ordures ménagères ont conduit à proposer des fourchettes de croissance du volume des déchets ultimes à stocker à dix ans assez extravagantes entre 22000 et 54000 tonnes pour un volume constaté de 15000 tonnes environ.

Tandis que les certains s'efforçaient de croire (ou de faire croire) à une croissance des déchets suffisante pour justifier un centre de stockage en Auvergne (position de la DRIRE), les représentants des associations exprimaient la crainte que le parti pris *a priori* d'implanter un centre de stockage n'encourage les responsables départementaux de la gestion des ordures ménagères à choisir le « tout incinération » et à délaisser la réduction à la source dans le seul but d'assurer la rentabilisation du centre de stockage. On comprend dans ces conditions que le comité de pilotage ait choisi de proposer pas moins de 5 scénarios pour l'implantation d'un centre de stockage dont l'un proposait un stockage séparé des REFIOM et des autres déchets spéciaux, et deux autres l'aménagement de « petits » centres dans chaque département de la région, solutions finalement très proches de la solution des « alvéoles » envisagée par MEDIANE (sur proposition de l'ADEME ?) mais critiquée comme non viable par la DRIRE.

Ces approches n'ont pas contribué à clarifier et à affermir l'option prise collectivement de créer un centre de stockage « *en Auvergne* ». D'autant plus que la référence au projet de Buxières les Mines bien que constante dans les débats et les documents (elle figure dans la version approuvée du plan), est assortie de telles réserves et nuances qu'elle s'en trouve quelque peu décrédibilisée. On écrit par exemple que le projet de Buxières « *ne préjuge en rien de l'implantation du futur centre de stockage* » tout en affirmant que le scénario qui place le centre de stockage dans l'Allier à Buxières est « *le plus pertinent* » ! Finalement, la procédure d'élaboration du plan régional ne parvient pas à lever cette ambiguïté.

La question de l'implantation d'un centre de stockage et l'option Buxières ont été également au centre des observations et critiques qui sont formulées lors de l'examen du Plan par le Conseil Régional comme lors de sa mise à disposition du public en novembre et décembre 1996.

La plupart des observations émises lors de la mise à disposition du public proviennent de l'Allier et contestent les projets de CTSDU et d'incinérateurs à Buxières (26 observations personnelles et 138 pétitions écrites selon un modèle-type). Les deux tiers des pétitions ont été signés par des habitants de la commune d'accueil et de deux communes voisines. Dans les autres départements, les observations sont très rares (15 au total dont 11 pour le Puy-de-Dôme !). La pétition type développe les arguments des écologistes locaux : elle dénonce d'une part le chaînage établi dans le plan entre la prévision d'une croissance spectaculaire des déchets ultimes, la création d'un centre de stockage rentable et le choix du « tout incinération » pour les déchets ménagers. Elle souligne d'autre part les faiblesses du site de Buxières, géologiquement peu fiable.⁶⁵

⁶⁵ L'ingénieur de la DRIRE chargé du rapport sur la mise à disposition du public conclut : « *les différentes observations... en définitive peu nombreuses... ne portent pas par ailleurs sur les orientations générales du plan. Par conséquent on peut considérer que celui-ci n'a pas été remis en cause par la population...* »

A la séance du conseil régional du 22 novembre, le plan est rapporté par le président de la commission environnement, membre actif de MEDIANE et du comité de pilotage. Dans sa présentation consacrée en grande partie à la question de l'implantation d'un centre de stockage, le rapporteur prend soin de souligner que le projet Buxières, bien que mentionné dans le plan n'exclut pas d'autres solutions. Il affirme fortement la nécessité d'un centre en s'appuyant sur un sondage montrant que « *86% des auvergnats pensent que la création d'une décharge industrielle est nécessaire* » ! Le porte parole des écologistes d'Auvergne (maire-adjoint d'une commune de l'Allier) fait part de ses réserves sur « *ce parti pris de considérer comme acquis le site de Buxières avant même que des études aient commencé ... je trouve cette méthode assez déplorable* » et il rappelle que le projet est associé à la construction d'un incinérateur qui n'est ni souhaitable ni acquise. Le représentant du groupe socialiste déplore que l'absence d'un centre de stockage « *pénalise financièrement les entreprises régionales* » et que cet argument ne soit pas suffisamment mentionné dans le plan. En dépit du fait que l'objet de la délibération est l'examen du Plan régional et non le projet Buxières comme le rappelle le Président, toutes les interventions tournent autour du projet des Houillères. Finalement, l'avis favorable proposé par le Président est adopté par l'ensemble du groupe politique, sauf l'Union des Ecologiste d'Auvergne.

L'avis du Conseil Régional clôturait une procédure de concertation qui n'a finalement pas soulevé de grandes passions. La situation apparaît bien différente dans le secteur concerné par le projet de Buxières-les-Mines où un mouvement de contestation s'est organisé.

2.4 La contestation du projet de CTSDU de Buxières

C'est dans le contexte de la reconversion industrielle du bassin minier de l'Aumance (Allier) qu'est né le projet de construction d'un complexe de traitement et de stockage de déchets à Buxières les Mines, petite ville de 1200 habitants. A l'origine, la société Aumance-Environnement filiale de Charbonnages de France avait proposé un projet d'usine d'incinération pour brûler ses propres déchets avec des ordures ménagères en faisant espérer un effet d'attraction pour des entreprises demandeuses d'énergie. Le projet qui projette d'utiliser une technique nouvelle s'incinération (« incinérateur à lit fluidisé circulant ») est bien accueilli par la municipalité dirigée par les communistes depuis 1946. Il est soutenu également par le conseil général (dirigé alors par la droite) qui le fait inscrire dans le plan départemental d'élimination des déchets ménagers de l'Allier nettement orienté vers le « tout incinération ».

Avertie du projet, la DRIRE prend contact avec la municipalité et avec Aumance-Environnement pour les convaincre d'adjoindre à l'incinérateur une unité de stabilisation et un centre de stockage de déchets ultimes destinés à l'ensemble ou une partie de la région. La DRIRE y voit une opportunité de dégager rapidement une solution pour remplir les objectifs de la loi de 1992. Le « package des Houillères » (un incinérateur et un centre de stockage) reçoit le soutien de la mairie de Buxières, séduit par les 40 à 45 emplois promis, et du conseil général dont le président vient présenter le nouveau projet lors d'une réunion qui rassemble près de 400 personnes. Une partie d'entre elles est venue manifester son hostilité. En effet, l'annonce du projet commence à mobiliser un mouvement de protestation surtout dans les communes voisines. La population de la commune de Buxières, habituée par sa mine exploitée à ciel ouvert « *à remuer la terre* » comme le dit l'ingénieur de la DRIRE, n'est pas, dans sa majorité, hostile au projet. Aux élections municipales de 1995, 66% des électeurs reconduisent l'équipe municipale sortante emmenée par un nouveau leader qui a fait campagne pour le projet.

Comme on l'a vu, le projet Buxières devient alors un élément incontournable du débat régional sur la gestion des déchets industriels. Il est mentionné dans le PREDIS sinon comme la solution optimale du moins comme une solution possible pour l'ensemble de l'Auvergne. Le projet est longuement présenté par ses promoteurs et discuté pendant trois réunions du comité de pilotage de MEDIANE de novembre 1996 et mai 1997. Le débat est animé par la présence des représentants de Allier Nature, du CRI et de l'UFC, opposés au projet. Un groupe de travail restreint est créé pour étudier ses aspects techniques et fait appel à un géologue expert pour un avis sur la perméabilité du sous-sol. Le comité de pilotage demande lors de la réunion du 14 janvier la mise en place d'une Commission Locale d'Information, ce que le maire de Buxières avait déjà fait en vain.

Le débat général qui conclut le 26 juin 1997 cette série de réunions est presque houleux puisqu'il s'agit de se prononcer sur un projet d'avis rédigé par la DRIRE. Le représentant du CRI se prononce contre et ceux d'Allier Nature et de l'UFC « émettent des réserves » (expression figurant dans le compte-rendu) sur les qualités géologiques et hydrogéologiques du site. Enfin le représentant de la FDEN (Fédération écologiste) rappelle qu'il a approuvé le PREDIS et approuve l'existence d'un projet de CTSDU car il s'agit d'un réel « progrès » puisque la région est dépourvue de décharge de classe 1. Le maire de Buxières, les représentants des CCI de Montluçon et de Moulin font également part de leur soutien au projet. Il est finalement décidé de s'accorder sur un avis qui « *prend acte* » du « *sérieux du projet* » et qui « *se félicite qu'un projet ait pu émerger en Auvergne* » tout en se déclarant « *prêt à examiner dans les mêmes conditions tout autre projet pouvant se prononcer* ».

Pendant cette même séance, était confirmée l'information que le projet de Charenton du Cher proposé par France Déchets avait été déclaré recevable par la DRIRE de la Région Centre. Dès lors, un accord sur l'opportunité du projet Buxières devenait sinon sans objet du moins sans intérêt... Néanmoins, l'avis du comité de pilotage n'a pas contribué à renforcer le projet qui va très rapidement perdre sa crédibilité.

Deux éléments vont en effet le déstabiliser et conduire finalement à son abandon :

- a) l'essor de la contestation locale que relaient dans les instances de concertation (MEDIANE et la Commission régionale du plan) avec une grande modération comme on l'a vu, les représentants des grandes associations environnementales,
- b) la concurrence d'autres projets industriels.

Sur ce dernier point, c'est moins le projet de centre de stockage qui est mis en cause que l'implantation de projets d'incinérateur d'ordures ménagères. En effet la procédure de planification départementale des déchets ménagers suscite une situation de concurrence très vive entre plusieurs SIVOM pour la localisation du ou des incinérateurs. Le site de Buxières est contesté et des contre propositions apparaissent, ravivant les vieux antagonismes entre les trois villes du bourbonnais que divisent par ailleurs des clivages politiques : Moulin, Montluçon et Vichy. Le contre projet le plus sérieux est celui de Commeny près de Montluçon. Il est en effet soutenu par des industriels dont l'entreprise Rhône Poulenc qui se déclare preneur de l'énergie produite par un éventuel incinérateur et reçoit même l'approbation de l'association écologiste Allier Nature.

Deuxième élément de déstabilisation du projet Buxières les Mines : les mobilisations contestataires locales. Elles se sont organisées autour de 3 associations : Allier Nature, le Comité d'Information et de Réflexion sur l'incinérateur (CRI) et Buxières-Environnement. Allier-Nature est une association pour la protection de la nature à caractère généraliste qui est présente sur le terrain depuis 20 ans. Dès que le projet d'incinérateur a été proposé elle s'est vigoureusement insurgée contre cette implantation en dénonçant le transport des déchets dans un lieu peu accessible et le faible rendement énergétique de la technologie envisagée par Aumance Environnement en comparaison avec le projet de Comenry qui a sa faveur. Sur la

question du centre de classe 1, ses arguments reposent sur des considérations techniques, elle dénonce notamment l'insuffisance d'imperméabilité de la couche argileuse. Tout en animant une controverse sur le projet Buxières, les représentants de Nature-Allier ont participé activement aux travaux de MEDIANE et du comité de pilotage.

Le CRI (Comité d'Information et de Réflexion sur l'incinérateur et la décharge de Buxières) constitue l'élément le plus actif et radical de la contestation locale. Il a été créé dès l'annonce du projet par des habitants de la commune voisine de St-Aubin. Par la diffusion de sa lettre d'information, « *Le Cri du Bocage* » et sa présence sur le terrain, il s'est posé en adversaire résolu des promoteurs du projet et du maire de Buxières qui dénonce ses méthodes d'action violentes (« *actions de commandos* », « *diffamation* », « *tracts injurieux* »...). Admis à sa demande au sein du comité de pilotage de MEDIANE, son représentant a été un des principaux contradicteurs de la DRIRE.

Le CRI est, semble-t-il, à l'origine de la création de l'association « Buxières Environnement » en Avril 1997, considérée comme une tête de pont pour franchir la muraille qui sépare et oppose traditionnellement Buxières et St-Aubin, berceau du CRI ! Buxières-Environnement dont le siège social se trouve sur la commune compte 30 membres environ. Sa Présidente, qui se réclame de la mouvance du CRI tout en prenant quelques distances vis-à-vis de ses militants les plus radicalisés, reconnaît les difficultés rencontrées par les opposants au projet pour se faire entendre dans une commune dont la population reste en majorité fidèle à sa municipalité. Minoritaire sur la commune de Buxières, l'impact de son action (quelques réunions d'information, un bulletin d'information irrégulier...) est restée assez limitée. Face à cette situation, les animateurs de Buxières-Environnement ont habilement choisi une stratégie de proposition plutôt que d'affrontement frontal. Ils se sont en effet efforcés d'élaborer et de diffuser un contre projet de développement local, en proposant de rompre avec le passé minier et industriel de Buxières les Mines pour se tourner vers le tourisme vert et la valorisation de l'agriculture locale.

Le consentement passif de la majorité de la population de Buxières et sa fidélité à sa municipalité ont réduit la capacité d'influence du mouvement contestataire qui n'aurait pas pu probablement par lui-même faire échouer le projet. Il serait pourtant erroné de penser que cette mobilisation n'a eu aucune influence sur le processus de décision. La coexistence de trois niveaux de contestation a maintenu sur la zone géographique étudiée une pression permanente. Et le maire reconnaît lui-même avoir modifié son point de vue sur la pertinence d'une reconversion industrielle uniquement fondée sur l'industrie des déchets dans une zone rurale relativement isolée. Des démarches ont été entreprises pour attirer des entreprises non polluantes mais sans grand succès.

Comme on l'a vu, c'est l'autorisation d'exploitation accordée à un projet de CTSDU déposé par France Déchets à Charenton sur Cher dans la région Centre à 45 km de Buxières qui va finalement porter le coup de grâce au projet d'Aumance Environnement. L'abandon du centre de stockage impliquait un découplage entre ce projet et le projet d'incinérateur. La remise en cause d'une des composantes du « package des houillères » (constitué à la suite d'une suggestion de la DRIRE) a conduit à l'abandon du projet d'incinérateur et au désengagement des Charbonnages de France. La société Aumance Environnement devenue sans objet est dissoute.

Le projet concurrent de Charenton provoque non l'abandon du projet de Buxières mais condamne tout autre projet de CTSDU en Auvergne. Un responsable du mouvement écologiste, soulagé, peut alors se féliciter de voir émerger une solution inespérée « *pour l'Auvergne mais non en Auvergne* ». Pour quelques années peut être puisque l'opposition de la municipalité et de la population de Charenton ainsi que d'autres considérations économiques ont conduit France-Déchets à abandonner ce site. En conséquence, l'Auvergne,

comme les deux régions qui l'entourent, la région Centre et la région Rhône Alpes, restent dépourvues d'installations de stockage.

Finalement, l'échec de l'implantation d'un centre de stockage des déchets industriels dangereux en Auvergne est venu de la concurrence interrégionale. Il serait plus exact de dire qu'elle découle de la stratégie d'implantation du groupe France Déchets qui visiblement en localisant son projet à 45km de celui des Charbonnages de France à Buxières se proposait d'exploiter les deux gisements de déchets du Centre et de l'Auvergne pour rentabiliser son équipement. C'était une façon d'imposer une coopération interrégionale par-dessus les autorités publiques. La suite de l'histoire tourne cependant à l'échec de cette solution.

A plusieurs reprises, les membres du comité de pilotage de MEDIANE ont déploré l'absence de projets concurrents à celui de Buxières. Il est possible que cette absence de concurrence intra-régionale ait contribué à l'échec du projet. Peut-être manquait-il en effet au dispositif d'évaluation mis en place par MEDIANE, une compétition ouverte entre plusieurs projets qui pouvait seule par leur mise à épreuve fonder la légitimité et la robustesse de la décision? Faute probablement d'avoir eu l'audace de recourir comme en Midi-Pyrénées à un appel à projet. Dans cette région en effet l'appel à projet a généré la mise en concurrence de six projets qui par le jeu combiné de la contestation locale et du dispositif d'évaluation de l'ORDIMIP a permis de « trier » une solution considérée comme satisfaisante et qui s'est en outre avérée plus « robuste » que celle qui a voulu être imposée sans concertation préalable, en Aquitaine.

3. MIDI-PYRENEES : LA METHODE ORDIMIP⁶⁶

La région Midi-Pyrénées est une région assez faiblement industrialisée. L'urbanisation est polarisée sur la métropole, Toulouse, dont l'aire urbaine regroupe près de 40% de la population régionale et 60% des installations industrielles. Les évaluations réalisées en 1995 indiquaient que la région générait alors 197 000 tonnes de déchets industriels dont 70000 tonnes déchets industriels spéciaux (DIS) à traiter ou à stocker et 6700 tonnes de résidus d'épuration des fumées des incinérateurs d'ordures ménagères (REFIOM). Seul, ce dernier type de déchets offraient une perspective de croissance relativement élevée en raison des projets d'incinérateurs d'ordures ménagères envisagés dans les plans départementaux. Les principaux départements producteurs de déchets, environ 75 % du volume global, sont la Haute-Garonne, les Hautes-Pyrénées et l'Ariège. En 1995, les déchets industriels dangereux étaient envoyés, majoritairement pour le traitement et complètement pour le stockage, vers des centres distants en moyenne de 300 km des lieux de production, notamment sur les sites de France-Déchets à Bellegarde dans le Gard et de Champteussé-sur-Baconne dans le Maine et Loire. L'examen des différentes caractéristiques de la situation régionale comme la perspective des nouvelles dispositions instaurant le « principe de proximité » ont conduit, avant même le vote de la loi de 1992, les acteurs concernés par les déchets industriels à un consensus sur la nécessité de gérer collectivement le problème et de créer un centre régional de stockage des déchets industriels ultimes (CTSDU).

Du point de vue de l'objet de cette étude, la région Midi-Pyrénées présente une triple originalité :

a) la création dès 1993 d'un Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées (ORDIMIP), organisme à qui avait été confié à l'origine une mission d'information, de communication et de réflexion mais qui a en fait joué un rôle central et tout à fait décisif dans l'élaboration du Plan régional et dans le processus d'implantation d'un Centre de stockage des déchets ultimes. Le rôle de l'Observatoire a été bien au-delà de celui de MEDIANE analysé précédemment. L'ORDIMIP s'est substitué, tout au long de la procédure, à la Commission régionale d'information dont le rôle s'est limité à la validation officielle des travaux.

b) comparée à la situation observée dans les deux autres régions (et plus largement à la plupart des régions comparables), le processus de concertation apparaît comme une véritable « success story » dans la mesure où, en dépit de mobilisation de mouvements locaux de protestation, la création d'un centre régional de traitement et de stockage des déchets spéciaux ultimes a été décidée et a pu être mise en oeuvre. Il s'agit de l'unique cas de création effective, entre 1993 et 2002, d'un CTSDU.

c) le Conseil Régional s'est porté volontaire pour assumer la responsabilité de la conduite de la procédure d'élaboration du plan d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS). C'est le seul cas en France où ce transfert de compétence s'est concrétisé. Ce transfert a eu pour conséquence de repousser l'approbation du plan (le PREDIMIP) jusqu'au début de 2002, soit pas moins de six ans après l'échéance initialement fixée par la loi de

⁶⁶ Une version plus détaillée de cette monographie a été rédigée pour le compte de l'ORDIMIP : NEVERS JY, COURONNE P, (avec la collaboration de Michel Escarboutel), décembre 2003, **L'ORDIMIP, Observatoire des déchets industriels de Midi-Pyrénées, évaluation d'une expérience de concertation**, CERTOP, 107 pages. Ce rapport peut être consulté sur le site de l'ORDIMIP : <http://www.ordimip.com> ; (actions en cours : archives : groupe de travail méthode du 30/03/04)

1992 ! Ce long décalage s'explique en partie par l'actualisation du projet de plan qui avait été élaboré et approuvé par la commission dès septembre 1994.

Dans ces conditions, l'objet de l'analyse est de rechercher s'il existe un lien entre ces trois éléments c'est-à-dire de voir en quoi la création de l'ORDIMIP, la procédure de concertation qu'il a animé, le transfert de compétence à la Région et d'une façon moins évidente, les contestations externes à la procédure de concertation ont contribué à atteindre les objectifs visés, c'est-à-dire à la production d'une décision « robuste », estimée « satisfaisante » par l'ensemble des acteurs régionaux du monde du déchet industriel et finalement « acceptable » par une majorité de la population de la commune sélectionnée pour accueillir le centre de stockage. Il s'agit de comprendre comment se sont constituées progressivement, dans le contexte d'action régional, les conditions de cette solution.

Pour résumer succinctement les enseignements de la *success story* midi-pyréenne on peut dire que la création d'une structure finalisée vers un objectif clair, très ouverte et relativement autonome, a permis d'organiser une procédure de concertation/négociation en paliers où le processus d'implantation d'un CTSDU a été cadré par des accords consensuels successifs (accord sur la nécessité d'un centre, accord sur un cahier des charges, accord sur une procédure d'évaluation des projets...) tout en laissant aux entreprises privées l'initiative de proposer et de conduire des projets et à la contestation de type « NIMBY » d'opérer une sorte de « tri sélectif » par une mise à l'épreuve de la « viabilité sociale » des projets. La prise en charge par la Région de l'élaboration du Plan n'est intervenue qu'après que les étapes décisives de ce processus aient été franchies et n'a pas joué un rôle déterminant dans la décision à ce niveau. Elle a cependant apporté deux conditions importantes pour assurer le succès de la suite de la procédure: un soutien politique (presque unanime) dans la phase d'implantation et d'acceptation in situ, un financement conséquent permettant d'assurer la pérennité de l'action de l'ORDIMIP.

L'intérêt de l'expérience de concertation conduite par l'Observatoire, la portée des enseignements qu'on peut en tirer pour améliorer les procédures de décisions concernant les « installations utiles mais indésirables » nous a conduit à approfondir l'étude de la « méthode ORDIMIP », étude qui a reçu un soutien de l'Observatoire et de la DRIRE Midi-Pyrénées. Le texte qui suit est version abrégée du rapport de synthèse remis à l'ORDIMIP.

3.1 L'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi Pyrénées, création, organisation et fonctionnement

La création de l'ORDIMIP

L'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées a été installé officiellement par le Préfet de Région, le 12 février 1993. La mise en place d'un organisme regroupant les différents acteurs, publics, privés et associatifs, intéressés à des titres divers par la question des déchets industriels avaient été envisagée depuis quelques années mais la décision de créer une structure ad hoc ayant le statut d'association 1901 a été prise au début de l'année 1992 par le Préfet de région, sur proposition du Directeur de la DRIRE. Tous deux, récemment nommés à Toulouse, s'étaient assurés au préalable du soutien du mouvement associatif environnemental et du milieu industriel local.

Le Préfet de région avait insisté à plusieurs reprises sur l'idée qu'une solution viable au problème du traitement et du stockage des déchets industriels passait par la mise en œuvre d'une très large concertation, spécialement pour atteindre l'objectif désigné comme la priorité des priorités : la création d'un centre de stockage des déchets industriels spéciaux ultimes dont la région était dépourvue. Dans un premier temps la création d'une société d'économie

mixte sur le modèle de la SEMEDDIRA (Rhône Alpes) avait été envisagée. Une mission dans ce sens avait été confiée à l'ANRED (Association nationale de récupération et d'élimination des déchets). La Région qui se souciait alors de développer ses propres compétences et ses activités dans le domaine de l'environnement avait accepté de s'associer à ce projet. L'objectif affiché était l'aménagement d'un Centre de Stockage des Déchets Ultimes.

Cependant, le projet de création d'une société d'économie mixte est abandonné quelques mois plus tard, en avril 1992, peu après l'arrivée du nouveau Préfet. Celui-ci renonce en effet à la création d'une SEM à laquelle il préfère un organisme non opérationnel, moins lourd et mieux adapté à l'organisation d'une procédure de concertation. Cette décision apparaît comme la conséquence d'un changement d'orientation du Ministère qui abandonne la solution de la mise en place d'organismes semi publics pour aménager et gérer des centres de stockage au profil d'une formule qui laisse plus de place à l'initiative privée.

La création d'une association a été alors proposée au Préfet par le Directeur régional de la DRIRE, nouvellement nommé à la tête des services régionaux, après avoir été en poste dans la région Auvergne où il avait participé à la mise en place de MEDIANE. Mais, si la formule adoptée pour l'ORDIMIP est à l'origine directement inspirée de celle de MEDIANE, le rôle réel que joueront les deux associations dans la procédure d'élaboration du PREDIS et dans le processus de choix d'un site pour un CTSDU sera très différent.

D'une façon générale, un contexte local favorable à une initiative comme celle qui a conduit à la création de l'ORDIMIP existait dans la région Midi-Pyrénées du fait de l'accumulation d'expériences antérieures et de la convergence des préoccupations des principaux acteurs impliqués dans la recherche d'une solution locale au problème des déchets. Du côté du Conseil Régional, l'organisation des Assises Régionales de l'Environnement et la création de l'Agence Régionale pour la Protection de l'Environnement (ARPE) ont constitué en 1990 une étape très importante de son engagement dans ce domaine. Un projet de décharge de classe 1 dans le Lauragais avait été soutenu en 1989-90 mais sans succès.

D'après certains témoignages, c'est en 1989, à l'occasion d'un colloque sur les déchets industriels spéciaux organisé par l'Association Régionale pour le Valorisation des Déchets de Midi-Pyrénées qu'avait été envisagé pour la première fois, l'idée de la création d'un organisme incluant à parité une représentation des différentes catégories d'acteurs impliqués avec comme objectif explicite la recherche d'une plus grande transparence dans les décisions. Les représentants des associations de protection de l'environnement, fédérées dans l'UMINATE (Union Midi-Pyrénées Nature Environnement), avaient exprimé leur souhait de voir se concrétiser rapidement un tel projet et proposaient une concertation à géométrie variable sur la base de collèges ouverts à toutes les bonnes volontés. Les entreprises, acteurs les plus directement concernés en tant que producteurs de déchets ont apporté un soutien actif à l'initiative préfectorale. Les CCI de la région avaient installé des groupes de réflexion et nommé des chargés de mission « environnement ». Les principaux producteurs de déchets, notamment les industriels de la chimie et de la métallurgie étaient déjà regroupés dans une association spécialisée, l'APOMIP (Association patronale anti-pollution pour Midi Pyrénées) dotée de moyens d'expertise et de communication.

L'engagement des principaux acteurs concernés par la question des déchets industriels s'est fait sur la base d'un objectif commun clairement identifié et fortement affirmé par le Préfet et la DRIRE, à savoir l'aménagement dans la région Midi-Pyrénées d'un centre de traitement et de stockage des déchets ultimes. Personne n'a mis en cause la nécessité et l'urgence d'un équipement de ce type comme ce fut le cas dans quelques autres régions. L'objectif de la création d'un centre répondait tout à la fois à des préoccupations de la population concernant les risques présentés par le transport et le stockage de déchets dangereux, préoccupations exprimées par le mouvement associatif et aux intérêts des industriels producteurs, soucieux de limiter les coûts de transport de leurs déchets, expédiés

dans des centres de traitement et de stockage distants de plus de 300 km. L'implication de la Préfecture régionale et de ses administrations, la DRIRE en premier lieu, puis du Conseil Régional s'est trouvée en quelque sorte légitimée par le choix inscrit dans la loi, de l'espace régional comme cadre de gestion et de planification des déchets industriels. Sur ce point, après une brève consultation des régions voisines, le Préfet a très vite écarté l'idée d'une coopération interrégionale. Un diagnostic sur les déchets industriels dans le Grand Sud-Ouest avait pourtant été commandité en 1991-92.

L'accord préliminaire des principaux *stakeholders* sur un objectif simple, facilement identifiable, correspondant à une convergence d'intérêts clairement établis, a certainement contribué à la réussite de l'ORDIMIP. Mais l'existence d'un objectif commun défini à partir d'un enjeu collectif bien structuré ne signifie évidemment pas qu'il était facile d'atteindre le but énoncé. Tous les protagonistes étaient conscients des difficultés liées à la réalisation de ce genre d'équipement, ce qui a pu constituer aussi une sorte de défi et une incitation à la participation. Pour le responsable de la DRIRE, il était clair que la création de l'ORDIMIP répondait à la nécessité d'expérimenter une nouvelle méthode de décision parce que d'autres méthodes avaient échoué.

Principales caractéristiques organisationnelles de l'Observatoire

La création de l'ORDIMIP par la Préfecture de région et la DRIRE a répondu à des objectifs précis qui s'inscrivaient dans le cadre de l'application du dispositif juridique sur la gestion des déchets industriels actualisé par la loi de 1992 et par son décret d'application de 1993. Cette finalisation est évidemment le premier élément qui a structuré l'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire. Le modèle d'organisation adopté a été celui des associations « loi 1901 ». Votés en 1993 et modifiés à plusieurs reprises, les statuts de l'association constituent le deuxième élément du « design » institutionnel de l'Observatoire.

En 1995, l'ORDIMIP a élaboré une « Charte consensuelle » qui définit des « règles du jeu » à respecter aux différentes étapes de la procédure d'implantation du CTSDU (appel à projet, évaluation, « accompagnement » de l'implantation). La « Charte consensuelle » en proposant une méthode et un plan pour atteindre un objectif précis est un document qui tient à la fois du « règlement intérieur » et de la « feuille de route ». Elle montre les capacités de « réflexivité » dont a fait preuve l'Observatoire et son souci d'« auto évaluer » son fonctionnement à chaque étape importante de son activité.

Lors de sa séance d'installation, l'ORDIMIP est présenté comme un outil « *indispensable dans l'élaboration et la mise en place du plan régional* » et une « *véritable force de proposition* » au service de la Commission consultative régionale dont la mise en place est prévue par la loi de 1992. Mais son rôle n'est pas limité à celui d'un comité d'experts ou d'un « think-tank » puisque cette « *structure technique d'étude et d'information du public* » doit « *privilégier une large concertation au travers de sa composition pluraliste ... (qui) sera le garant de son indépendance et le fondement de sa crédibilité* ». La Charte consensuelle définit l'ORDIMIP comme un « *lieu de concertation, rencontre, échange, confrontation, débat* ». On note que la légitimité, la crédibilité sociale et l'indépendance de l'Observatoire sont ainsi fondées autant sur sa « *capacité* » à exprimer le pluralisme des intérêts sociaux et la confrontation des points de vue des différents *stakeholders* que sur le regroupement de compétences techniques et scientifiques variées. L'ORDIMIP, par le seul fait d'aménager une « *plate-forme d'échange* » entre acteurs publics, privés et associatifs, introduit au niveau régional un premier élément de structuration dans le monde des déchets industriels.

L'ORDIMIP est une structure associative finalisée vers des objectifs d'action. Les statuts reprennent en effet assez fidèlement les grands objectifs de la loi de 1992 : « *réaliser un bilan de la production et de l'élimination des déchets industriels... notamment des déchets*

ultimes », contribuer à l'élaboration du « *futur Plan Régional d'Elimination des Déchets Industriels Spéciaux* » et de « *définir des actions de communication... pour assurer l'information du public* ». Le second objectif énoncé sera au coeur de l'activité de l'Observatoire : « *définir un concept techniquement, économiquement, sociologiquement et écologiquement pertinent de Centre industriel de traitement de traitement et de stockage* » et « *faire des propositions pour la mise en place d'une structure adaptée à l'élimination des déchets ultimes* ». Ces deux points annoncent ce qui sera en réalité.

Doté du statut ordinaire des associations régies par la loi du 1er juillet 1901, l'Observatoire marque néanmoins son ancrage dans l'administration publique en conférant le statut de membre de droit aux autorités régionales (le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional) et départementales (les Préfets des départements et les Présidents des Conseils Généraux) auxquelles est associé le Président du Conseil Economique et Social (article 4). Le lien privilégié entre l'association et son administration mère (principal financeur les deux premières années) est assuré par la localisation de son siège social à la DRIRE (article 3) et par le fait que le directeur de cette administration régionale en est, de droit, le secrétaire (article 10). Ce lien privilégié ne semble cependant pas avoir nui à l'autonomie de l'Observatoire et n'a pas été en tout cas ressenti comme une vassalisation par les différents membres de l'ORDIMIP. La DRIRE et le Préfet de Région ont pris soin de marquer les limites entre leurs propres compétences et celles de l'Observatoire non seulement pour garantir sa crédibilité mais aussi probablement par principe de précaution afin de ne pas être liés à ses décisions.

Mis à part les 19 membres de droit, l'adhésion à l'ORDIMIP résulte comme dans toute association, d'une démarche volontaire dont la particularité est d'être conditionnée par l'appartenance préalable à un des 5 collèges : a) collectivités territoriales, b) services et établissements publics de l'Etat, c) chefs d'entreprises et associations patronales, d) associations de protection de l'environnement et de consommateurs et d) personnalités qualifiées. Ces catégories sont identiques à celles prévues par la loi pour la Commission Régionale du PREDIS. Sont considérés membres actifs de l'association, toutes les personnes qui en font la demande et qui relèvent d'un de ces cinq collèges.

Formellement, l'organisation et le fonctionnement de l'ORDIMIP reposent en grande part sur l'existence des collèges. Chacun des cinq collèges dispose en effet de 7 sièges au conseil d'administration. De même, sans que ce soit prévu explicitement dans les statuts, la composition du bureau assure une représentation égale de tous les collèges : le président est membre du collège des personnalités qualifiées, le secrétaire est (de droit) un fonctionnaire de la DRIRE, la fonction de trésorier échoit à un membre du collège des industriels tandis que les deux vice-présidences vont à un représentant des collectivités locales et à un représentant du milieu associatif. Les statuts prévoient en outre que les deux pilotes des groupes de travail sont « *désignés dans deux collèges distincts* ». De fait, tous les collèges fournissent au moins un pilote. De même, la désignation du Comité technique, instance importante puisque chargée d'évaluer les projets de CTSDU en 1996 s'est faite sur le principe d'une représentation des cinq collèges. Enfin, lorsque le CA est appelé à se prononcer sur une question, les règles statutaires prévoient un vote à deux degrés : un premier vote par collège puis le vote final au cours duquel chaque collège dispose d'une voix. Cette procédure a été abandonnée lors d'une modification des statuts en 2001 pour un vote direct, tous collèges confondus mais reste de droit à la demande d'un seul membre.

En théorie, la participation à l'activité de l'Observatoire telle qu'elle est conditionnée et médiatisée par l'appartenance à des collèges repose sur le postulat que les membres de ces « *corps intermédiaires* » représentent des intérêts catégoriels ou sectoriels spécifiques et qu'ils sont censés adopter des positions communes dont le poids est a priori estimé équivalent (un collège = une voix). La formation d'un consensus global est attendue, dans un second

temps, de la confrontation de ces positions catégorielles. En fait, on voit bien l'hétérogénéité de ce mode de distribution en cinq catégories. Chacune possède sa propre logique de représentation et d'action. Soumis à une hiérarchie et aux obligations de leur statut, les fonctionnaires de l'Etat ne « représentent » pas leur administration comme les élus « représentent » les collectivités territoriales (et au-delà leurs administrés), comme les dirigeants des associations environnementales « représentent » une certaine sensibilité environnementale ou comme les représentants de la CCI ou de groupements patronaux « représentent » le milieu des industriels. Cependant, en dépit de l'hétérogénéité qu'elle comporte, qui peut introduire des biais importants en cas de recours au vote pour l'adoption d'une délibération, la structuration par collèges a été un moyen efficace d'imposer et de maintenir un certain pluralisme dans l'association, notamment dans ses instances dirigeantes. Une des caractéristiques dominantes des structures de délibération, de travail et de pilotage est d'assurer à tous les niveaux une représentation des différentes catégories d'acteurs.

Les statuts de l'ORDIMIP régissent d'une façon très générale la répartition des compétences et des pouvoirs entre l'assemblée générale des adhérents, les groupes de travail et les instances de direction et de pilotage de l'association : conseil d'administration, bureau et présidence.

- L'Assemblée générale délibère et se prononce sur les activités des groupes de travail et les propositions du conseil d'administration. Elle a été réunie deux fois par an dans les premières années puis une seule fois. Même si l'Assemblée générale peut apparaître comme une instance assez formelle, son rôle ne se réduit pas à une « grande-messe » destinée à officialiser des décisions prises en amont. Au contraire, les réunions de l'assemblée générale ont constitué des moments forts de la vie collective de l'Observatoire, la seule occasion offerte à tous ses membres actifs de se rencontrer, de s'informer et d'être en contact direct avec le Président, le bureau et le conseil d'administration. Le fait d'être présent à l'AG annuelle ou biannuelle est une façon de réaffirmer son adhésion et son soutien à l'Association. En réalité, la place de l'Assemblée Générale dans la procédure d'élaboration des décisions est tout à fait capitale puisqu'elle est le moment où celles-ci sont légitimées par un collectif. Comme l'indique la Charte consensuelle, une des « règles du jeu » essentielle pour que l'ORDIMIP remplisse son rôle est que dans l'Assemblée générale *« les échanges et confrontations permettent d'aboutir à des solutions, choix, positions... les plus consensuels possibles »*. La Charte consensuelle n'hésite pas à définir l'Assemblée Générale comme *« le lieu privilégié de prise de décision de l'ORDIMIP »*.

- Le Conseil d'Administration dirige l'Observatoire. Les 30 administrateurs sont élus pour deux ans à bulletin secret, à raison de 6 (puis 7) pour chacun des cinq collèges. Le Conseil d'Administration en regroupant une grande variété d'acteurs, offre une image assez représentative de l'ensemble des adhérents à l'ORDIMIP, ce qui lui a permis de fonctionner sans introduire de biais importants par rapport à la « base » et au-delà au « monde des déchets » que l'Observatoire entendait représenter. Son rôle a été surtout de préparer et d'opérationnaliser les délibérations soumises à l'Assemblée Générale et de désigner chaque année le bureau. En ce qui concerne la direction et le pilotage de l'Observatoire, le CA a été supplanté par le « bureau élargi », incluant ceux des pilotes des groupes de travail non membres du bureau.

- Le bureau est élu chaque année par le conseil d'administration. Il assure la gestion ordinaire de l'association, la programmation et le suivi des travaux, la préparation des réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale. En fait, ces tâches ont incombé très largement à un fonctionnaire de la DRIRE (secrétaire de droit de l'association), l'adjoint au chef de la division environnement de la DRIRE qui y a consacré environ un mi-temps. La gestion financière est l'affaire du trésorier et du trésorier adjoint, choisis parmi les membres du collège des entreprises probablement dans l'espoir que celles-ci contribuent au

financement de l'ORDIMIP. Pendant les deux premières années de son existence, l'Observatoire a fonctionné grâce au personnel (un secrétariat à temps partiel) et aux locaux mis à sa disposition par la DRIRE. En 1995, un emploi de chargé de communication a été créé et a permis de renforcer considérablement l'action de communication de l'ORDIMIP.

- La présidence de l'ORDIMIP a été investie de deux rôles-clé. Le président est d'une part, le porte parole de l'Observatoire auprès du public, des médias et de ses divers partenaires institutionnels, il assure d'autre part « en interne » le rôle d'animateur et de modérateur des débats, de « traducteur » ou de « transcodeur » lorsqu'il s'agit de trouver un langage commun aux experts, élus, fonctionnaires et associatifs et finalement, de médiateur entre les différents groupes d'intérêts. Il est le garant de la transparence, de l'impartialité et de la crédibilité des travaux et propositions de l'ORDIMIP. D'où la nécessité de choisir le président parmi le collège considéré comme le plus « neutre », celui des « personnalités qualifiées ». C'est pour ces raisons que les promoteurs de l'ORDIMIP, comme l'avaient fait ceux de MEDIANE en Auvergne deux ans plus tôt, ont proposé de confier la présidence de l'Observatoire à une personnalité scientifique reconnue. Il ne s'agissait pas en réalité de désigner un expert « pointu » dans le domaine des déchets industriels mais plutôt une personnalité du monde scientifique, perçue comme indépendante par rapport aux intérêts et groupes de pression tout en ayant une bonne connaissance des milieux industriels et administratifs. Bien évidemment, il fallait que le président partage l'objectif général assigné à l'Observatoire, c'est-à-dire avec la création d'un CTSDU en Midi-Pyrénées.⁶⁷

- Les groupes de travail ont constitué l'instance opérationnelle de l'ORDIMIP. Leur création et leur mission ont été explicitement prévues par les statuts (article 12, 13 et 14). Créés à l'initiative du Conseil d'Administration, ils sont chargés à la demande de celui-ci d'organiser une réflexion, d'élaborer un diagnostic, de faire des propositions et des recommandations. Ils peuvent faire appel à des organismes et experts extérieurs. Dans ce cas, seul le conseil d'administration a le pouvoir de lancer un appel d'offre. Leur activité est animée par deux pilotes désignés par le CA dont ils sont membres à titre consultatif. Les membres des groupes de travail doivent être adhérents de l'association. Leur rôle de véritable lieu de production de projets et de propositions est réaffirmé par la charte consensuelle et se vérifie pleinement dans le fonctionnement concret de l'Observatoire.

Dès la séance d'installation de l'ORDIMIP, la DRIRE a proposé la constitution de quatre groupes de travail dont elle avait défini avec beaucoup de précision le programme et le calendrier de travail :

- *le groupe 1*, « Etude des flux », piloté par un cadre de l'ADEME et un industriel de la chimie a été chargé d'analyser par filières le volume de la production de déchets produits dans la région et de reconstituer leur devenir (traitement, stockage, etc.).

- *le groupe 2* « Analyse économique et prospective » a consacré ses travaux à l'économie des déchets incluant un calcul des coûts de leur traitement et stockage et à l'examen des différentes formules juridiques envisageable pour une structure de gestion. Ce groupe a été animé conjointement par un cadre de l'Agence de l'Eau du Bassin Adour-Garonne et un chargé de mission de la CCI de Toulouse.

- *le Groupe 3* « Techniques de traitement et de stockage des déchets, réglementation » a été co-piloté par un enseignant chercheur de l'Université Paul Sabatier (membre par ailleurs du comité de Bassin Adour Garonne) et par un chargé de mission de l'ARPE (Agence

⁶⁷ Les deux premiers présidents de l'ORDIMIP, M. Claude Laguerie, (président de 1993 à 1995), et M. Pierre Auriol, (de 1995 à 2001) correspondaient à ce profil. Le premier, directeur de l'Ecole Nationale d'Ingénieurs de génie chimique (ENSIGC) comme le second (ancien directeur régional à la recherche et à la technologie, directeur d'un laboratoire du CNRS) étaient des enseignants-chercheurs, gestionnaires d'institution de formation et de recherche et avaient joué un rôle actif dans les échanges entre la recherche et l'industrie.

régionale pour l'environnement), émanation de la Région Midi-Pyrénées. Ce groupe de travail a été chargé de faire le point sur la réglementation et les différentes technologies de traitement et de stockage (inertage, stabilisation) et de réfléchir au profilage d'un projet de centre de stockage « *techniquement, économiquement, écologiquement, sociologiquement acceptable intégrant les notions fondamentales de visitabilité et de réversibilité* », autant dire que ce groupe de travail était au cœur stratégique de la mission confiée à l'ORDIMIP. C'est en son sein que sera élaboré le cahier des charges d'un CTSDU.

- le *Groupe 4* « communication - sociologie » a été investi à l'origine de deux missions : a) mieux connaître la « *perception* » qu'a la population des déchets industriels pour définir ce qui serait pour elle « *un projet jugé acceptable* » de CTSDU, b) élaborer une politique de communication interne et d'information en direction du large public. Le groupe a été animé par la directrice de l'UMINATE, devenue vice-présidente et par un représentant des collectivités locales (le maire d'une petite ville puis la présidente d'un SIVOM).

Au quatre groupes mis en place lors de la création de l'ORDIMIP, il faut en ajouter un cinquième, regroupant une partie des membres du G1 et du G3 qui a été chargé de l'actualisation du projet de PREDIS à la demande de la Région en 1998 et 1999. La formation des groupes de travail s'est faite par l'adhésion spontanée des membres de l'ORDIMIP mais une représentation équilibrée des différents collèges a été encouragée. Une proportion importante des adhérents s'est inscrite dans deux ou plus rarement trois groupes de travail. L'attractivité des quatre groupes a été variable : les groupes 1 et 2 ont été moins attractifs avec respectivement 59 et 48 inscriptions que le groupe 4 avec ses 80 membres et le groupe 3 où 145 personnes se sont inscrites.

- Un Comité technique a été désigné en février 1996 pour expertiser les avant-projets d'implantation de CTSDU présentés par les industriels en réponse à l'appel à projet. Ce comité de 12 membres comprenait outre un des pilotes des groupes 2 et 4, dix membres du groupe 3 à raison de deux par collège, incluant les deux pilotes et le secrétaire de l'ORDIMIP. Les 7 autres membres du groupe 3 ont été élus par l'Assemblée Générale. L'importance de ce comité explique qu'on y retrouve la plupart des animateurs de l'Observatoire.

c) les coûts de la concertation

Le financement de l'ORDIMIP a été essentiellement assuré par des subventions publiques. Sur l'ensemble de la période 1993-2000 (8 années), le montant des ressources s'est élevé à 970 000 € couvert pour un tiers environ par une subvention du Conseil Régional, un tiers par des fonds européens (FEDER) et le reste par des transferts de la DRIRE (18%), de l'ADEME (5%) et de l'Agence de l'eau (10%). Ce budget est plus de 6 fois supérieur à celui de l'association MEDIANE créée en Auvergne avec le même objectif. Les principaux postes de dépenses de l'ORDIMIP ont été : la communication et l'information (34% du budget), les dépenses de personnel (22%) et les frais d'étude et d'expertise (19%).

Evidemment, les dépenses de l'ORDIMIP sont loin de représenter le coût de la concertation. Pour calculer celui-ci, il faudrait comptabiliser les heures passées dans les différentes réunions et assemblées par les membres de l'Observatoire, salariés ou bénévoles. On peut estimer à 244000 € au minimum ces coûts qui en fait ont été mis à la charge lorsqu'il s'agit de salariés, des administrations et des entreprises représentées ou lorsqu'il s'agissait de bénévoles, par ceux-ci sur leur budget personnel.⁶⁸ Le coût élevé de la participation que

⁶⁸ Sur la base d'une durée moyenne de 2h30 par réunion et d'un nombre moyen de présents, on peut estimer à environ 10500 heures le temps consacré aux activités de l'ORDIMIP par ses membres au cours des 165 réunions des groupes de travail, du Comité technique, du conseil d'administration et de l'Assemblée générale (hors réunions du bureau). Il suffit d'affecter à ce volume un taux horaire moyen pour avoir une idée grossière des coûts « invisibles » de la concertation.

doivent acquitter les bénévoles crée une dissymétrie dans l'accès aux procédures de concertation, qui désavantage à l'évidence les intérêts et catégories qu'ils représentent.

d) Implication et participation

Organisme de concertation finalisé, les performances de l'ORDIMIP doivent s'évaluer par rapport aux objectifs qu'il s'est donné (participer à l'élaboration du PREDIS et à l'implantation d'un CDSTU) mais aussi à partir de sa capacité à impliquer les différents acteurs-clés du champ dans lequel il déploie son activité. L'ORDIMIP a organisé une participation « à géométrie variable » qui varie selon les diverses catégories de *stakeholders*, selon les différents moments et lieux de la concertation et selon l'importance des enjeux. On peut tracer trois cercles d'implication concentriques.⁶⁹

- *Le premier cercle : les adhérents.* Lors de l'assemblée constitutive, l'ORDIMIP a recueilli 170 adhésions. Le nombre d'adhésions s'accroît rapidement dans les mois qui suivent la création de celui-ci pour culminer à un palier de 350 environ. Les représentants du milieu industriel sont les plus nombreux (29%). Les collègues des administrations (14%) et des associations (12%) ont les effectifs les plus faibles tandis que ceux des collectivités locales (21%) et des personnalités qualifiées (25%) se situent entre les deux. La part assez faible des représentants du monde associatif est probablement due à sa structuration en grandes fédérations, ce qui permet à un petit nombre de personnes de représenter une large constellation d'associations et de réseaux. Les différences dans les effectifs des collègues n'ont cependant qu'une incidence assez faible sur les rapports de forces internes à l'ORDIMIP en raison comme on l'a vu, d'une représentation à peu près équivalente des cinq collègues dans les instances dirigeantes, le CA et le bureau, et du mode d'expression et de vote qui privilégie (en théorie) le vote par collègue. Ainsi, bien que les représentants des associations environnementales et de consommateurs ne représentent que 11% des adhérents, elles disposent d'une voix sur 5 au CA et d'une des deux vice-présidences de l'ORDIMIP.

En l'absence de cotisation, le nombre d'adhérents a une signification moindre que l'assistance aux Assemblées Générales qui indique mieux l'intérêt et le soutien que les acteurs et institutions des différents milieux concernés accordent à l'association. Pendant les trois premières années de son existence, une centaine de personnes, entre un quart et un tiers des adhérents de l'ORDIMIP, ont assisté à l'Assemblée Générale. L'assistance s'est fortement réduite à partir de 1996-97 pour se situer à environ 60 personnes soit moins d'un adhérent sur cinq. L'évolution de la participation aux assemblées générales est parallèle à l'activité de l'Observatoire qui atteint son apogée en 1996. Les industriels, les représentants des administrations et services de l'Etat et surtout les associations de défenses de l'environnement et des consommateurs ont été en moyenne plus assidus que les personnalités qualifiées et surtout que les élus locaux. Les représentants des associations semblent compenser en quelque sorte la faiblesse des effectifs de leur collège par un surcroît d'assiduité. On constate que près de 60% des adhérents sont domiciliés en Haute-Garonne, essentiellement dans l'agglomération toulousaine, ce qui indique que le traitement d'un enjeu de politique publique au niveau régional, échappe difficilement à une centralisation des structures et des procédures dans la métropole régionale et peut conduire de fait, à une certaine forme de marginalisation périphérique des acteurs et des institutions départementales ou infra départementales.

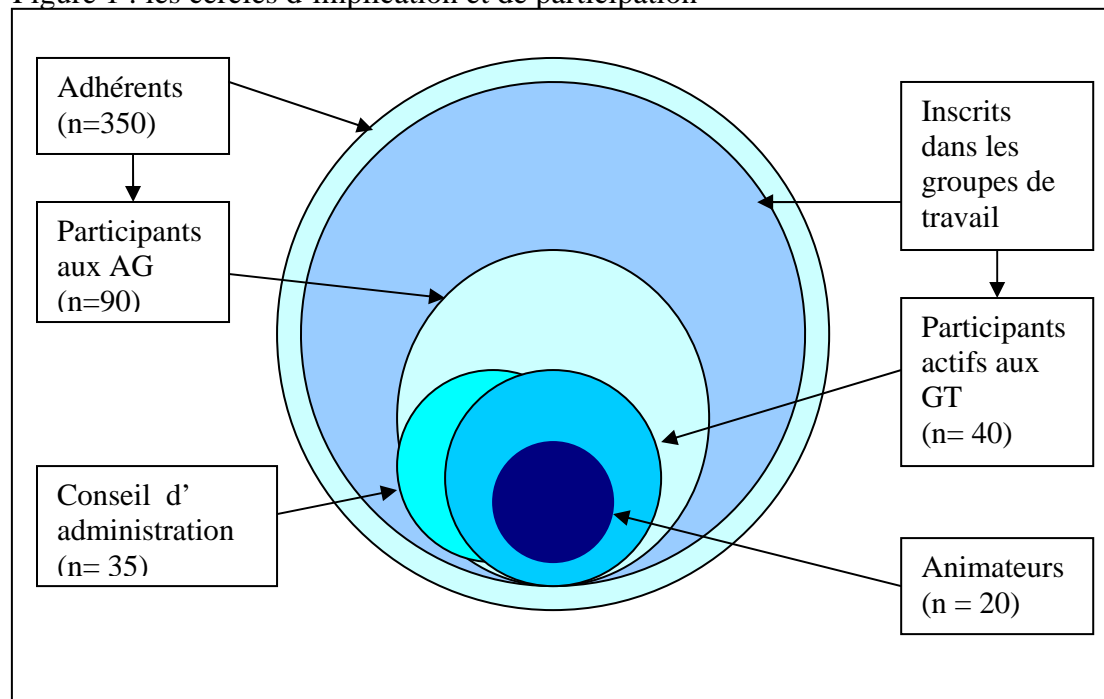
- *Le second cercle : les participants aux groupes de travail.* Ces membres de l'observatoire se sont directement impliqués dans le travail collectif. Le nombre moyen de participants aux réunions des groupes de travail varie de 9 à 25, ce qui représente entre 11 à 31% des inscrits dans les groupes. Au total 65 personnes ont pris part aux réunions des quatre groupes de travail. Cependant, moins d'un inscrit sur cinq a assisté à la moitié au moins des

⁶⁹ Des données plus détaillées figurent dans le rapport de synthèse.

réunions, de 40% à 67% selon les groupes n'ont assisté qu'à une seule réunion. Le cercle des participants que l'on peut qualifier d'assidus ne représente guère plus de 10-12 personnes dans chaque groupe de travail. En définitive, si l'on tient compte du fait que plusieurs participants se retrouvent dans le noyau le plus actif de deux, voire de trois groupes de travail, on peut estimer à environ 25 le nombre total des membres les plus impliqués dans le travail collectif de l'ORDIMIP. C'est moins de 10% des adhérents. Dans ce groupe, les représentants du milieu industriel sont les plus nombreux. Les personnalités qualifiées et les représentants des collectivités locales sont peu représentés.

- *Le troisième cercle : les animateurs de l'ORDIMIP.* Ce troisième cercle englobe une partie seulement des membres du Conseil d'Administration. En effet, environ 40% d'entre eux ont déserté les réunions et le Conseil d'Administration a fonctionné avec environ 20 personnes assidues lesquelles, à quelques exceptions près, ont également participé régulièrement aux activités des groupes de travail. Parmi eux la moitié est membre du bureau ou pilote d'un groupe de travail. De fait, le « bureau élargi » mis en place en 1995 auquel on peut associer une dizaine d'autres membres actifs des groupes de travail, membres ou non du Conseil d'Administration, constitue le cercle relativement restreint des principaux animateurs de l'ORDIMIP. Dans ce groupe, les cinq collèges sont représentés par quelques personnalités qui ont joué un rôle capital dans la vie de l'Observatoire. On peut mentionner trois personnalités qualifiées (les présidents et un des pilotes du groupe 3), dans celui des associations, la directrice de l'UMINATE et la représentante d'une association de défense de l'environnement. Le collège des collectivités territoriales a été essentiellement représenté par le Conseil Régional par l'intermédiaire de l'ARPE, celui des entreprises par le représentant de l'APOMIP, de la CCI de Toulouse et de quelques entreprises de la chimie.

Figure 1 : les cercles d'implication et de participation



Pour résumer, on peut dire que l'ORDIMIP a mobilisé autour de la question des déchets industriels :

- un premier ensemble de 350 représentants d'organismes et d'institutions du secteur public, privé et associatif, représentatifs des différents milieux concernés à divers titres par les déchets industriels.
- parmi cet ensemble, environ un quart (de 80 à 100 personnes environ) ont assisté aux délibérations de l'Assemblée générale et ont contribué de fait à la validation des décisions de l'Observatoire.
- un cercle plus restreint de 30 à 40 personnes a participé avec assiduité aux activités des groupes de travail, à l'élaboration des dossiers, des propositions et des projets.

Pour avoir une idée sociologiquement plus pertinente de la mobilisation et participation organisées par l'ORDIMIP, il faudrait cependant prendre en compte les divers réseaux et institutions auxquels appartiennent la plupart de ses membres et par lesquels se diffuse et s'échange l'information.

e) Conclusion

En tant qu'organisation, l'ORDIMIP présente les aspects suivants :

- L'Observatoire est une association para-publique, relativement autonome, finalisée vers un objectif clairement affiché qui structure ses caractéristiques organisationnelles et notamment la division en collèges.
- Le système des collèges, malgré son caractère un peu artificiel et hétérogène, a permis d'organiser l'expression pluraliste des points de vue et des intérêts selon des lignes de partage clairement identifiées et à différents niveaux d'engagement et d'implication : le cercle des adhérents et au-delà les réseaux, institutions et groupes qu'ils représentent ou avec lesquels ils sont en lien, le noyau stable des participants actifs et le groupe dirigeant. La coopération inter catégorielle et intersectorielle qui s'est créée sur la base des collèges, rappelle certaines formes de paritarisme. Les clivages catégoriels n'ont pas empêché la création progressive d'une « gouvernance » intégrée et homogène de l'Observatoire
- L'ORDIMIP a proposé à tous les acteurs intéressés une offre de participation « à la carte », ouverte et souple, facilitant l'engagement comme le retrait, l'implication comme la défection, la prise de parole comme le consentement passif. Même si pour les bénévoles, les coûts d'une participation suivie semblent élevés, l'adhésion est toujours consentie et la défection aisée.
- L'Observatoire est parvenu à maintenir une zone d'autonomie non négligeable par rapport à son « administration mère », et à échapper à une instrumentalisation par la DRIRE. C'est en grande partie grâce à aux caractéristiques des présidents et à la formation d'un groupe d'animateurs qui a progressivement développé un « savoir partagé », un capital social spécifique débordant en partie la zone de compétence technique et corporatiste des ingénieurs de la DRIRE. Cela dit, la DRIRE est restée le pilote du bateau.

Selon P. Auriol, président de 1995 à 2001, cinq principes ont permis de créer les conditions de la certaine réussite de l'entreprise : a) l'existence des collèges a été un facteur d'équilibre qui a garanti le pluralisme et la légitimité des points de vue et des intérêts, b) la liberté de parole et même l'encouragement à la prise de parole, ont permis la confrontation des points de vue, meilleure façon de renforcer la cohésion de l'association et de donner de la force aux délibérations collectives ; c) la « socialisation » rapide et équitable des informations a assuré la transparence des décisions, d) des travaux techniques ont permis de fonder l'activité de l'Observatoire sur un principe de réalité, c'est-à-dire sur le respect des contraintes objectives (*« réalité de la production de déchets, de l'état de l'art des techniques d'élimination, réalité des coûts, réalité des impacts sur l'environnement. »*)⁷⁰ Pierre Auriol insiste à juste titre sur l'importance cruciale de la durée : un organisme comme l'ORDIMIP doit avoir du temps en amont des échéances, *« une concertation efficace se joue tant que les*

⁷⁰ Auriol, P, 1997, L'observatoire régional des déchets industriels en Midi-Pyrénées, un conseil des sages que tout le monde peut saisir », Annales des Mines, novembre, pp 59-62.

dossiers ne sont pas solidifiés ». Autrement dit, il ne doit pas se laisser déposséder par l'urgence (ou le chantage à l'urgence) de la maîtrise de son agenda.

L'Observatoire a réussi à ouvrir et à structurer un espace de dialogue efficace entre les différentes catégories de *stakeholders*. Il faut prendre le concept de dialogue au sérieux, c'est-à-dire dans son sens de pratique de la discussion visant à trouver un terrain d'entente, mode de formation d'une décision collective fondée sur la recherche d'un compromis par le rapprochement progressif de points de vue distincts. Il s'agit donc de substituer la négociation soit à la « non communication », soit à la confrontation et au rapport de force. Pour ce faire il faut non seulement dépasser les cloisonnements sectoriels et catégoriels et les clivages radicalisés mais aussi instaurer les conditions d'un échange équitable en réduisant les dissymétries d'information et de pouvoir. Il faut en outre aménager un terrain d'entente c'est-à-dire définir des règles du jeu et construire un « patrimoine commun » ou une « culture partagée » qui permette d'élargir l'horizon cognitif de chaque catégorie d'acteurs. C'est ainsi que l'ingénieur peut « découvrir » que le choix d'un site pour stocker des déchets dangereux est (aussi) un problème social et que le représentant d'une association de défense de l'environnement apprend que c'est (aussi) un problème de géologie et de techniques.

2.2.3.2. Les principales séquences de la procédure de concertation

Un recensement chronologique à peu près exhaustif des événements ayant jalonné la procédure de concertation a été effectué. Il comporte la liste des réunions (date, ordre du jour et participants) des quelques 228 réunions et manifestations organisées par l'Observatoire entre février 1993 et février 2002. On observe que l'activité de l'Observatoire monte rapidement en puissance, elle connaît un pic en 1996 puis se stabilise en 1997-98 avant de se réduire sensiblement. Les groupes de travail 1 et 2 achèvent leur activité au début de 1995 tandis que le groupe de travail 3 et le groupe de travail 4 (« Communication ») se distinguent par une activité soutenue jusqu'en 1998 (58 réunions en 6 ans pour le GT4).

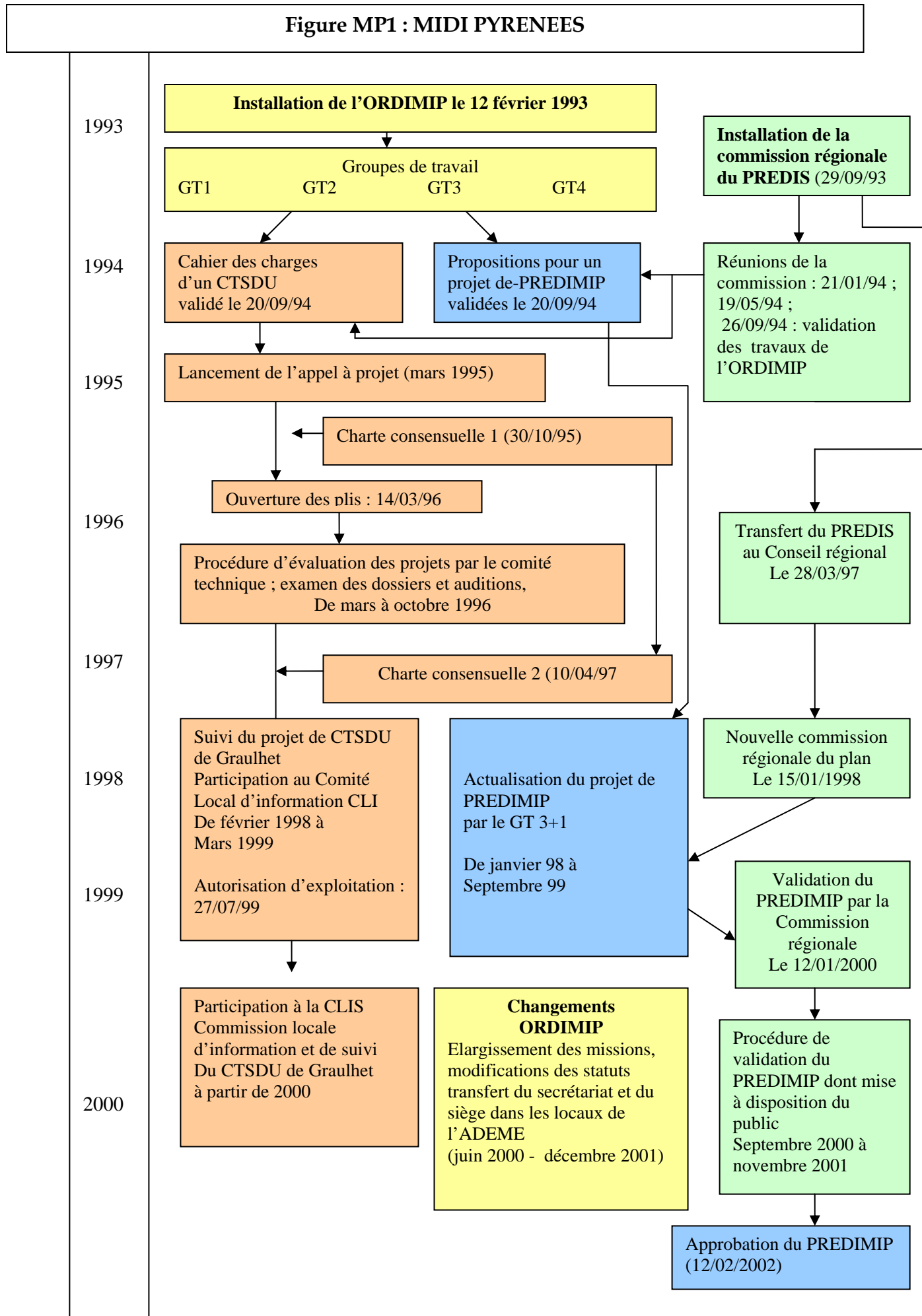
Tableau 8 : Les réunions et manifestations organisées par l'ORDIMIP

	AG	CA	BE	Gr 1	Gr 2	Gr 3	Gr1+3	Gr 4	CT	Autres	Total
1993	2	2	0	6	4	3	0	8	0	1	26
1994	2	2	0	4	4	9	0	9	0	7	37
1995	2	2	0	0	1	5	0	17	0	5	32
1996	3	3	2	0	0	1	0	13	14	5	41
1997	3	1	0	0	0	6	0	6	1	11	28
1998	1	1	1	0	0	0	5	5	1	14	28
1999	1	1	1	0	0	0	7	0	1	4	15
2000	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	6
2001	3	2	3	0	0	0	2	0	0	5	15
Total	18	15	7	10	9	24	14	58	17	56	228

AG : assemblée générale ; CA : conseil d'administration ; BE Bureau élargi ; GR1, 2, 3, 4 : groupes de travail ; CT : comité technique ; autres : réunions d'information, auditions, conférences de presse, réunions du CLI du Tarn.

Ce premier aperçu sur la dynamique de l'activité de l'ORDIMIP est corroboré par une analyse plus précise de son agenda. Celui fait apparaître trois séquences qu'il faudrait faire précéder par une phase de préparation, l'année 1992, et une phase qui commence vers 2001-2002 pendant laquelle l'ORDIMIP, maintenu mais rattaché à l'ADEME, est à la recherche de nouvelles missions.

Figure MP1 : MIDI PYRENEES



Séquence 1 (de février 1993 à mars 1995). Pendant cette période d'étude, l'essentiel de l'activité de l'ORDIMIP se concentre dans les quatre groupes de travail. Les groupes de travail 1, 2 et 3 collectent et analysent les données disponibles concernant les flux de déchets, les techniques et les filières de traitement, les modes d'exploitation des centres de stockage en vue d'établir un diagnostic et une évaluation prospective de la situation régionale et un inventaire des solutions disponibles et envisageables. Ces travaux débouchent sur la rédaction par le groupe de travail 3 de deux documents importants : les « *Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées* », première mouture du PREDIS, et le « *Cahier des charges d'un Centre de Traitement et/ou de stockage des déchets Industriels Ultimes* ». Ces documents, examinés par l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP en juin 1994, sont amendés puis validés par les adhérents le 20 septembre. Ils sont ensuite approuvés par la Commission régionale du Plan réunie le 26 septembre 1994. Lors de cette réunion, à l'initiative du Préfet de Région, la Commission du plan renouvelle sa confiance à l'ORDIMIP pour la poursuite de ses travaux et lui confie la mission de lancer un appel à projets de CTSDU et d'évaluer les projets proposés par les industriels sur la base des critères définis dans le cahier des charges. Dans le même temps, le quatrième groupe de travail conçoit une stratégie de communication et publie les premiers numéros de son Bulletin d'information, l'Observatoire (le premier numéro paraît en janvier 1994). Des réunions d'information sont organisées dans les départements de Midi-Pyrénées à partir de mars 1994 et se poursuivent jusqu'en juillet 1995.

Séquence 2 (1995 et 1996). Cette séquence correspond au lancement et au suivi de l'appel à projets pour l'implantation d'un ou de plusieurs CTSDU. Marquée par une intense activité, elle est une étape cruciale de la vie de l'ORDIMIP. Elle s'ouvre par l'assemblée générale du 22 février 1995 qui décide le lancement de l'appel à projet. Celui-ci, accompagné par une campagne de presse, est diffusé à partir de mars avec comme échéance fin 1995. La « *Charte consensuelle de l'ORDIMIP* » dont l'objet est de définir des règles du jeu à observer dans la conduite de la procédure d'évaluation des projets de CTSDU, est validée par l'Assemblée générale du 30 octobre 1995. L'examen des propositions des industriels et l'audition des responsables des projets et des représentants des sites proposés sont conduits entre février et septembre 1996. Un document de synthèse faisant le bilan de l'examen des projets est envoyé à la préfecture et fait l'objet d'une large diffusion.

Séquence 3 (1997-1999) : pendant cette phase de trois ans, l'ORDIMIP poursuit la réalisation de deux tâches :

a) L'accompagnement du projet d'implantation d'un CTSDU sur le site de Graulhet dans le Tarn au sein du Comité local d'Information (CLI) installé par le Préfet du Tarn en février 1997. Le secrétariat du CLI a été assuré par la DRIRE et, simple membre à titre consultatif, le Président de l'ORDIMP ou son représentant, a participé avec assiduité aux travaux de ce comité. L'Observatoire a prêté son concours à toutes les actions de communication du CLI. Il participe ensuite à la CLIS, Commission Locale d'Information et de Surveillance, qui se substitue au CLI à la suite de l'arrêté d'autorisation d'exploitation obtenu le 22/07/1999 par la société Occitanis, constituée par France Déchets et Ipodec-Onix-SARP pour l'exploitation d'un CTSDU commun.

b) L'actualisation du projet de PREDIMIP. Lors de la séance du 28/03/1997, le Conseil Régional présidé par Marc Censi (UDF), décide de prendre en charge la compétence de la gestion des déchets industriels dans le cadre de la loi du 2 février 1995. Le Conseil Régional prolonge la mission confiée de l'ORDIMIP par le Préfet de Région et lui demande de réactualiser ses « *Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux* ». Cette tâche est confiée à un groupe de travail (réunissant les groupes de travail 1 et 3) qui tient une

douzaine de séances de travail entre janvier 1998 et septembre 1999. Le PREDIMIP est approuvé par la nouvelle Commission consultative régionale (nommée par le Président de Région) le 12 janvier 2000 avant d'être soumis à une longue procédure de validation jusqu'à son approbation définitive le 16 février 2002.

La figure MP1 représente les principales phases de l'activité de l'Observatoire en figurant les cheminements parallèles de la procédure d'élaboration du PREDIS et d'accompagnement de l'implantation d'un CTSDU régional.

La publication du PREDIMIP et l'autorisation d'exploitation accordée au projet d'Occitanis à Graulhet marquent l'aboutissement des deux grandes missions qui avaient justifié la création de l'ORDIMIP. Dès lors, l'activité de l'Observatoire se trouve sur une pente déclinante et la question de son avenir se trouve posée. Cette situation crée un certain malaise parmi ses membres, fort bien analysé par le Conseil d'orientation qui est alors désigné pour conduire une réflexion sur le devenir de l'association. L'« ambiance » de l'Observatoire se teinte d'une certaine nostalgie de la phase active qui a été vécue en 1995-96, phase pendant laquelle la « méthode ORDIMIP » a démontré son efficacité. Plusieurs voies sont suggérées mais elles n'ont pas la force mobilisatrice du défi qu'ont constitué pour le groupe d'animateurs le lancement de la procédure d'appel à projet et l'évaluation des propositions des industriels dans les années 1995-96.

2.2.3.3. La procédure d'élaboration du PREDIMIP

Pour l'essentiel, l'élaboration du plan régional a été réalisée dans le cadre de l'ORDIMIP et de ses groupes de travail. Comme on l'a indiqué, une fois installée (en septembre 1993) la commission du plan n'est intervenue que pour prendre connaissance de l'avancement des travaux (en janvier et septembre 1994) et se prononcer sur un projet de plan intitulé « *Propositions pour la gestion des déchets industriels en Midi-Pyrénées* ». La procédure officielle qui aurait dû conduire rapidement, dans les délais fixés par le décret d'application de la loi de 1992, à l'approbation du projet de Plan (mise à disposition du public, avis du conseil régional et des comités départementaux d'hygiène) est alors mise en sommeil pour laisser se dérouler la procédure d'appel en vue de sélectionner un projet de Centre de stockage. Il s'agissait d'attendre la fin de cette consultation pour pouvoir inscrire dans le plan le ou les sites devant accueillir cet équipement. Après que se soit dégagée une solution paraissant viable et robuste (le projet Graulhet), intervient alors à la demande de la Région, le transfert de compétence de l'élaboration du Plan, décision originale, puisque, comme on l'a indiqué, la région Midi-Pyrénées est la seule des 22 régions métropolitaines où le Conseil Régional à avoir réclamé le transfert de cette compétence. Ce transfert a nécessité la nomination d'une nouvelle commission par le président du conseil régional, puis une délibération de l'assemblée préalable à la mise à disposition du public. D'où l'approbation tardive du PREDIMIP le 12 février 2002, probablement ralentie aussi par un changement de majorité politique en 1998.

a) L'élaboration des « *Propositions pour la gestion des déchets industriels en Midi-Pyrénées* »

Dans un état des lieux partiel de l'avancement des PREDIS en septembre 1995, la revue L'Environnement, indique que la région Midi-Pyrénées « *figure dans le groupe de tête mais n'a pour l'heure seulement rédigé que des propositions* » et s'étonne que « *curieusement la rédaction de ce pré-plan n'a pas été confiée à la DRIRE mais à l'Observatoire régional des déchets industriels en Midi-Pyrénées,* ». ⁷¹ De ce point de vue, la procédure suivie dans la

⁷¹ L'Environnement, n°1540, septembre 1995 ; dossier : la genèse contrariée des PREDIS.

région apparaissait relativement atypique. Cependant, formellement, la procédure avec ses groupes de travail intégrant diverses catégories d'acteurs n'apparaît pas très différent de ce qui a été mis en place dans d'autres régions même si l'existence d'un groupe « communication sociologie » apporte quelque chose d'un peu nouveau. La principale originalité tient dans l'ouverture des débats à toutes les personnes intéressées en offrant une « participation à la carte » et en organisation une forme de concertation « à géométrie variable », plus flexible et moins « compassée » que dans le cadre d'une commission administrative officielle.

L'élaboration du projet de PREDIMIP, appelée « *Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées* » est principalement le fait de trois groupes de travail : le groupe de travail 1 « Etude des flux, statistiques et caractérisation des déchets », le groupe 2 « Analyse économique et prospective » et le groupe 3 « Techniques de traitement et de stockage, réglementation ». Ces groupes ont pu s'appuyer sur des travaux antérieurs notamment une étude effectuée par la SOFRES en 1992 pour le compte du Ministère de l'Environnement et de l'Agence de l'eau et une enquête réalisée auprès des principales entreprises productrices de déchets.

Le GT1 avait pour tâche d'évaluer les flux de déchets selon leurs différentes classes et de faire une évaluation de leur évolution à 10 ans. Le groupe qui a tenu 10 réunions de juin 1993 à mai 1994 a créé un sous-groupe « Etude prospective » qui a fait appel à un bureau d'étude (SOCOTEC Environnement) pour conduire une étude prospective sur l'évolution des DIS. L'enjeu, très important, de cette étude était de savoir si l'évolution des DIS confirmait ou non le bien fondé de l'objectif prévu initialement de création d'un CDSTU. La nécessité sociale et la rentabilité économique ne pouvait se justifier que si le volume des DIS avait des chances de dépasser un certain seuil. L'exercice était d'autant plus difficile que la principale variable de la croissance des DIS était le volume des résidus d'épuration des fumées issues de l'incinération des ordures ménagères (REFIOM) qui lui-même dépendait des choix opérés dans les plans d'élimination départementaux des ordures ménagères et assimilés alors en cours d'élaboration.

Le GT2 qui s'est réuni à 8 reprises a mis en place trois sous-groupes chargés de traiter les trois problèmes qui lui était posés : le problème des coûts du traitement des DIS, les questions du seuil de rentabilité et des modes de gestion des installations de stockage (hors texte 4). Ce groupe a lui aussi fait appel à un bureau d'étude (SNPE Ingénierie) et à un expert indépendant. Un des enjeux de ces études était la détermination des composantes du coût de traitement et de stockage, notamment l'évaluation des surcoûts liés au transport des DIS dans des installations relativement lointaines comme c'est le cas d'une partie significative des DIS produits en Midi-Pyrénées, faute de CTDSU local. Là aussi il s'agissait de vérifier et de conforter le parti pris initial de la nécessité d'un CTDSU régional.

Le groupe 3, chargé de faire le point sur les techniques et sur la réglementation et d'amorcer la synthèse des propositions pour un projet de PREDIS et un cahier des charges de CTDSU, avait un agenda chargé (hors texte 3). Il a rempli son contrat avec l'aide d'une équipe de l'Ecole des mines d'Albi, et a pu présenter en juin 94 une rédaction presque définitive des Propositions pour une gestion des DIS » et du « Cahier des charges ».

La contribution du groupe 4 à la procédure d'élaboration du projet de PREDIS a consisté à diffuser dans les deux premiers numéros (janvier et avril 1994) de l'« Observatoire » des informations destinées à un large public.

Les « Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées » se présentent comme un document de 37 pages dont la table des matières répond aux divers points préconisés par le décret sur les PREDIS de 1993. Après un rappel du cadre juridique, un état des lieux des DIS (flux, filières de collecte et de traitements, coûts) est présenté suivi d'une vue prospective sur l'évolution des flux, de la réglementation, des technologies et des

coûts. Une analyse de l'adéquation entre les flux et la capacité des installations existantes précède un exposé les orientations souhaitées en matière de réduction des déchets, de logistique de collecte, de valorisations et de traitements pour indiquer in fine que l'ORDIMIP est habilité à examiner tout projet industriel de CTDSU, pour évaluer s'il correspond aux critères du cahier des charges élaboré par l'Observatoire. Le document constate que l'augmentation du volume des déchets et des coûts de traitements, notamment de transport, face à l'insuffisance des capacités locales de traitement et de stockage peut constituer un handicap pour l'économie régionale et ne permet pas d'atteindre les objectifs de la loi en particulier en ce qui concerne le principe de proximité. Le document apparaît assez faible dans sa partie « prospective » ... De fait, l'évolution des DIS destinés au stockage apparaît spectaculaire puisque leur volume doit passer de 9200 tonnes en 1991 à 20000 tonnes en 1997 et 30000 tonnes en 1999 ! Elle est justifiée par la construction de nouveaux incinérateurs d'ordures ménagères destinés à remplacer les décharges. De même la courbe d'évolution des coûts moyens de traitements (qui ont été multipliés par 5 entre 1979 et 1992) fait conclure hâtivement à l'impossibilité d'une stabilisation des prix, ce qui sera infirmé à partir de 1994. Tout se passe comme s'il s'agissait de fournir des arguments pour justifier le choix initial de doter la région d'un CTDSU.

Les « Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées », soumises à discussion lors de l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP du 21 juin 1994, sont approuvées sans susciter d'objections fondamentales et la version définitive, validée à l'AG de l'ORDIMIP du 21 septembre 1994 est présentée à la Commission consultative régionale du PREDIS le 26 septembre 1994. Celle-ci donne un avis favorable.

Le projet de plan aurait pu être ensuite soumis à la procédure de consultation préalable à son approbation préfectorale comme ce fut le cas dans d'autres régions afin d'être approuvé dans les délais requis par la loi (en 1996). Il n'en a rien été. Toute l'activité de l'ORDIMIP est alors recentrée sur le projet de CDSTU probablement par la volonté du Préfet de région qui tenait à ce que soit réglé d'abord cette question. Ce n'est que trois ans plus tard le projet de plan est remis en chantier. L'ORDIMIP est saisi alors d'une demande de réactualisation par la Région Midi-Pyrénées qui a pris en charge son élaboration. Lors de la séance du Conseil Régional du 28 mars 1997 où est discuté le transfert de la compétence de l'élaboration du PREDIS, le Préfet de région insiste sur la priorité qu'il a voulu accorder à l'aménagement d'un CTDSU.⁷² Au cours de la discussion, tous les porte-parole des groupes politiques rendent hommage à l'ORDIMIP et votent, à l'exception du groupe communiste, en faveur du transfert de compétence.

b) L'actualisation du projet de PREDIMIP

L'actualisation des « Propositions » mobilise de janvier 1998 à septembre 1999 un groupe de travail rassemblant le GT3 et le GT1. Douze réunions sont tenues au cours desquelles le texte fait l'objet d'un toilettage soigneux pour introduire des modifications qualitatives et actualiser les données quantitatives. Une évaluation, confiée à un bureau d'étude, conduit à un constat surprenant : le volume total des DIS se trouve multiplié par deux mais celui des seuls déchets destinés au stockage en CTDSU est cependant inférieur (15300 tonnes) à ce qui avait été extrapolé trois ans auparavant. Tous les scénarios présentés, sauf un, montrent cependant que le volume des DIS à stocker en CTDSU sera supérieur à 30000

⁷² En s'appuyant sur le fait qu'il existe un site « qui semble prendre un peu d'avance... c'est sur le secteur de Graulhet... », il peut déclarer que « c'est tout à fait sereinement que nous nous apprêtons, si vous le saisissez, à vous transmettre le témoin... » et il ajoute : « on peut raisonnablement penser que la mission du Conseil Régional sera largement facilitée ... pour pouvoir dire 'il faut un centre de traitement en Midi Pyrénées et il sera à tel endroit', car vous aurez la réponse, je suppose dans un délai assez bref... ». Conseil Régional, compte-rendu de la séance du 28/03/97, pp 9-20.

tonnes en 2005, volume qui justifie par conséquent la construction d'un CTSDU et garanti sa rentabilité. Ces scénarios reposent sur l'hypothèse hasardeuse qu'au moins 40% des déchets ménagers seront incinérés.⁷³ Le plan réaffirme la nécessité d'un centre de stockage dans la région et mentionne le projet de CTSDU proposé par Occitanis à Graulhet, justement calibré pour 30000 tonnes.⁷⁴

L'actualisation du projet de PREDIS est achevée au cours d'une dernière séance de travail du groupe 3+1 le 29 septembre 1999. Le projet est diffusé à tous les membres de l'ORDIMIP dont les remarques et annotations sont examinées en bureau élargi le 3 novembre. La version corrigée est alors transmise au Président de la nouvelle Commission Régionale du Plan qui a été mise en place le premier octobre 1997 à la suite du transfert de la procédure d'élaboration du PREDIS au Conseil Régional. La Commission s'était réunie une première fois le 15 janvier 1998 pour confirmer la mission d'actualisation du plan confiée à l'ORDIMIP en émettant un certain nombre de souhaits. Convoquée à nouveau le 25 janvier 2000, elle donne un avis favorable au Plan qui peut alors être introduit dans la procédure de validation au cours de laquelle sont recueillis les avis des conseils régionaux des régions limitrophes, de la commission consultative départementale des déchets ménagers et du Conseil départemental d'hygiène de chacun des huit départements de la région. Cette première phase de la procédure qui s'étale sur six mois, est suivie de la mise à disposition du public, du 17 septembre au 19 novembre 2001. L'explosion de l'usine AZF le 21 septembre explique probablement en partie pourquoi aucun avis n'a été recueilli pendant cette mise à disposition. La commission consultative régionale du plan est à nouveau réunie le 29 novembre 2001 pour valider une dernière version du PREDIS. Celle-ci est alors examinée par la commission Environnement du conseil régional avant d'être soumise à délibération le 20 décembre 2001.

Le bref débat qui précède le vote d'approbation du PREDIS, montre que le changement politique intervenu en mars 1998 à la direction du Conseil Régional, passée dans les mains d'une coalition de « gauche plurielle », n'a guère modifié les positions des différents groupes politiques. Mais l'actualité tragique de l'explosion à l'usine AZF marque les débats et tous les intervenants y font référence pour justifier soit leur critique soit leur approbation du plan.⁷⁵

c) Conclusion

En définitive, cette approche du rôle de l'ORDIMIP dans la procédure d'élaboration du PREDIS permet de dégager deux constatations.

a) L'Observatoire a tenu une place centrale dans la production du plan régional.

La composition de la Commission consultative régionale, créée quelques mois après

⁷³ Le document qui présente ces projections indique que « *c'est à la fois un objectif souhaitable qui nécessitera une politique volontariste des collectivités locales et une représentation assez réaliste de ce qui pourrait être dans quelques années* » ! Bel exemple d'engendrement du fait par le désir...

⁷⁴ Le document indique que « *le projet a été dimensionné pour traiter les DIS ultimes produits par la région Midi-Pyrénées soit 30000 tonnes par an* » sans indiquer qu'il s'agit d'une projection. Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux de Midi Pyrénées, p 26.

⁷⁵ La représentante du groupe socialiste se félicite du transfert de compétence réalisé en 1997 et y voit l'anticipation d'une relance souhaitée de la décentralisation. Elle considère comme « *responsable* » l'acceptation par la population de Graulhet du projet de CTSDU. En revanche le porte parole de l'opposition de droite se montre assez critique vis-à-vis du PREDIS dont il dénonce le caractère imprécis. Le porte parole du groupe communiste regrette que le site choisi soit dans « *la seule ville de Midi Pyrénées qui ne soit pas branchée sur le rail* ». Le représentant du groupe « 100 % à gauche », seul groupe qui refuse de voter l'approbation du plan et dénonce un « *projet libéral qui a pour seul souci la rentabilité de l'élimination des déchets, d'où évidemment le choix prioritaire d'un centre de stockage... confié de surcroît à une Société privée, Occitanis, qui est un partenariat entre Vivendi et la Lyonnaise des Eaux...* ». Conseil Régional, compte-rendu des débats, séance du 20 décembre 2001, pp 76-83.

l'ORDIMIP ne fait que dupliquer le noyau des animateurs de l'Observatoire. Dès lors il était difficile aux deux organismes de fonctionner en parallèle. De fait, la Commission a joué le rôle d'instance d'« officialisation » des propositions que lui a soumis l'ORDIMIP. Une fois validés les « Propositions » et le « Cahier des charge » en septembre 1995 elle n'a plus été convoquée par le Préfet. On pouvait s'attendre à une revitalisation de son rôle après la prise en charge par le Conseil Régional de l'élaboration du PREDIS, une nouvelle commission étant alors désignée par le Président de Région. Il n'en a rien été puisque le Conseil Régional n'avait rien à objecter à l'activité de l'ORDIMIP et même tout à gagner à bénéficier des connaissances, de l'expérience, du « *patrimoine technique et humain* » (dixit un conseiller régional écologiste) offert par l'Observatoire, lequel par ailleurs était mieux à même de créer une passerelle entre la préfecture de région, la DRIRE et les services de la Région que ne l'était une Commission dépourvue de moyens d'action. Le changement de majorité politique intervenu en 1998 n'a pas d'avantage déstabilisé l'ORDIMIP bien qu'il y ait eu quelques intentions d'internaliser dans les services de la Région la fonction remplie par l'Observatoire. Mais là encore, les compétences acquises, la position de carrefour occupée par l'Observatoire garantissaient la pérennité de son rôle sur un terrain socialement et politiquement difficile à maîtriser comme l'avait montré l'explosion de vigoureux mouvements de protestation sur les sites de Nizan, Boudrac, Varen, Montech et même Graulhet, pressentis pour l'accueil d'un CTSDU.

b) L'ORDIMIP, sur incitation du Préfet et de la DRIRE a **renversé la procédure prévue par la loi de 1992** en traitant en priorité la question de l'implantation d'un CTSDU et en dérogeant aux échéances prescrites par la loi. Pour prendre la mesure de cette décision, il faut rappeler que Midi-Pyrénées est la seule région (avec la Corse) dont le PREDIS n'était pas approuvé en 1998. Dans toutes les autres régions, y compris dans celles dépourvues de centre de classe 1, la priorité a été de « sortir le plan » dans les délais au dépens même de la réalisation d'un des objectifs fondamentaux de la loi : la construction d'un centre de stockage dans toutes les régions (ou presque) pour limiter les risques liés aux transports des déchets dangereux comme le préconisait la directive européenne.

2.2.3.4. Le processus d'implantation du CTSDU

Comme on l'a souligné, l'objectif qui a justifié la création de l'ORDIMIP était d'aboutir à l'installation d'un centre stockage. Les promoteurs de l'observatoire étaient parfaitement conscients des obstacles qui rendent difficile l'implantation de ce type d'installations.

a) *Consensus sur l'objectif et bonnes raisons d'agir*

Les deux arguments utilisés par le Préfet de région pour justifier la nécessité et l'urgence de l'aménagement d'un CTSDU étaient d'une part, l'obligation d'appliquer la loi et d'autre part, le constat qu'un tel équipement répondait à un besoin urgent dans une région « totalement dépendante » de centres de stockage distants de plus de 300 km dont celui de Bellegarde, en voie de saturation. Il s'agissait d'échapper à la pression des régions pourvues d'un CTSDU qui, au nom du principe de proximité, pouvaient vouloir se fermer aux déchets des autres régions comme il le rappelait devant le Conseil Régional.⁷⁶ Cette conviction, affichée avec force par le Préfet de Région et partagé par tous les acteurs regroupés au sein de l'ORDIMIP, pour des raisons différentes, peut être considérée comme un facteur clé du succès de la procédure. Dans la conjoncture du début des années 90, on pouvait considérer

⁷⁶ Le Préfet déclarait : « *Il ne faut pas se leurrer, nous sommes dans un domaine où les frontières apparaissent vite* » Conseil Régional, compte rendu de la séance du 28 mars 1997, p 19.

que l'installation d'un CDSTU était un réel atout économique pour une région ou une localité. L'environnement était présenté comme un secteur économique prometteur et les « pôles d'écologie industrielle » (concept de France-Déchets) paraissaient être un support efficace pour un projet de développement local. Certaines villes en crise industrielle ne dédaignaient pas d'en faire un axe de leur projet de reconversion. C'était le cas à Graulhet comme à Buxières les Mines en Auvergne. En outre, on pouvait en attendre un allègement des coûts de transports et par conséquent du coût de traitement des déchets des entreprises grosses productrices. Côté environnemental, il était aisé de montrer, pour autant que toutes les précautions aient été prises pour en garantir la fiabilité, y compris dans la longue durée, qu'un maillage du territoire national en CTSDU était indispensable pour limiter les stockages « sauvages » ou les « décharges poubelles » comme à Montchanin.⁷⁷ Outre la réduction des risques liés au transport de matières dangereuses, le principe de proximité permettait de « responsabiliser » la population bien d'avantage que si l'implantation des centres était gérée au plan national ou si elle était laissée au bon soin des entreprises privées, lesquelles ont à l'évidence intérêt à optimiser leur politique d'implantation en délaissant les régions faiblement productrices de déchets (comme en témoigne clairement la carte des CTSDU). En outre, comme on l'a vu, les données sur le volume de DIS et sur leur croissance, les coûts estimés de leurs traitement confortaient la volonté préfectorale de création d'un CDSTU en Midi-Pyrénées en la transformant en quelque sorte en une « nécessité objective ».

Au total, un référentiel commun et un argumentaire solide ont permis de souder la coalition régionale « pro-CTSDU » qui a dominée l'ORDIMIP depuis sa création.⁷⁸ En revanche, même s'il y a pu avoir quelques doutes et objections émises à l'endroit de l'« ardente obligation » de construire un centre de stockage dans la région, ceux-ci n'ont pas cimenté une coalition anti-CTSDU. L'offensive est venue de l'extérieur : lorsque les projets ayant été mis à jour, les mouvements contestataires de type NIMBY se sont mobilisés dans les localités concernées.

b) Le choix d'un mode d'action

La procédure de concertation et de décision mise en place par l'ORDIMIP s'inscrit dans le cadre de deux dispositifs réglementaires : celui instaurés par la loi de 1992 et ses modifications d'une part, celui concernant les installations classées. Elle ajoute son propre dispositif, fruit d'une stratégie volontariste et réfléchie.

Deux modes d'action peuvent être opposés un peu caricaturalement pour conduire des projets d'intérêt public mais indésirables. Dans un modèle d'action administratif, les pouvoirs publics choisissent un site sans consulter la population locale ni même les élus, financent, construisent et gèrent (ou conservent un contrôle sur la gestion concédée) un équipement au nom de l'intérêt général et à l'aide des armes traditionnelles de la « puissance publique ». A l'opposé, la solution est attendue du jeu de la concurrence entre des entreprises privées incluant dans certains cas des marchandages avec les représentants des collectivités affectées. En France, la méthode administrative est restée largement dominante jusqu'aux années 80, mais le curseur s'est progressivement déplacé vers des solutions plus « libérales ». Les méthodes concrètement appliquées sont souvent une combinaison des deux modes d'action :

⁷⁷ Mme M.F. Mendez, conseillère régionale des Verts déclare à La Dépêche du Midi en février 1995 : « nous avons toujours réclamé la création de ces centres pour limiter les risques de pollution et d'accident liés aux transports ». Mme J Cambou, directrice de l'UMINATE, pilote du GT4 de l'ORDIMIP, confirme dans une interview au même journal « la création d'un ou plusieurs centres de traitement et de stockage en Midi-Pyrénées est un préalable indispensable pour développer des actions simples mais essentielles pour la qualité de notre environnement ». **La Dépêche du Midi**, 26 juin 1995

⁷⁸ Le terme de « coalition » est employé dans le sens d'« advocacy coalition » développé par Paul A Sabatier dans ses recherches sur les politiques publiques. Par exemple : Sabatier Paul, *The political context of evaluation research*, in Kessler M-C et alii, **Evaluation des Politiques publiques**, L'Harmattan, 1998, pp129-146.

l'action publique structure le problème à traiter, en définit les termes et trace le profil de ce que pourrait être une solution acceptable au regard d'un certain nombre de critères techniques, écologiques et sociaux; l'initiative privée propose alors, en tenant compte de ce profilage, les solutions concrètes qu'elle estime faisables et rentables.

La procédure obligatoire pour l'ouverture d'installations classées correspond à ce schéma. Les entrepreneurs qui souhaitent créer et exploiter une installation de traitement et de stockage de déchets doivent constituer un dossier répondant à certains critères, ce dossier est examiné par l'autorité préfectorale qui après une procédure codifiée d'examen, de recueil d'avis et d'enquête publique, prononce ou non par arrêté l'autorisation d'exploitation. Dans le cas des CTSDU, la loi prévoit la création d'une Commission locale d'information et de surveillance (CLIS) chargée de veiller aux respects des réglementations et des règles fixant les conditions de son exploitation. Une Commission Locale d'Information (CLI) peut être mise en place avant la délivrance de l'autorisation d'exploiter.

Cette procédure officielle a été doublée en quelque sorte par l'intervention de l'ORDIMIP qui a défini ses propres règles en introduisant un ensemble d'éléments et de paliers supplémentaires en amont et en aval.

1) en amont de la procédure :

- une action de sensibilisation et de communication développée en direction des parties prenantes et du grand public pour justifier la nécessité d'installer un centre de traitement et de stockage des DIS.
- un travail collectif impliquant les représentants des parties prenantes et l'élaboration conjointe d'objectifs et de moyens d'action. Ce travail a été réalisé dans la perspective du plan régional et inscrit le CTSDU comme un élément d'une gestion plus global du problème des déchets industriels
- un cahier des charges détaillant les critères à respecter dans le choix d'un site et dans la conception et le fonctionnement des installations.
- l'organisation d'un appel à projet, régi par une charte contractuelle et associé à une politique d'information et de mise en transparence en direction d'un large public.
- une évaluation des dossiers déposés par les industriels selon une procédure codifiée, examen destiné à évaluer l'adéquation du projet aux données du cahier des charges et une synthèse des critiques et des doléances de la population locale des sites proposés, recueillis au cours d'une série d'auditions directes in situ.

2) en aval de la procédure :

- un accompagnement in situ du projet estimé le plus satisfaisant jusqu'au dépôt de la demande d'autorisation d'exploitation, en apportant une contribution à l'animation de la CLI.
- après l'autorisation d'exploitation, une participation à l'activité de la CLIS jusqu'à l'achèvement des travaux et la mise en exploitation.

Ainsi, l'implication de l'ORDIMIP dans la procédure officielle d'implantation d'un centre de stockage a-t-elle singulièrement complexifiée celle-ci. L'objectif n'était pas d'imposer des contraintes bureaucratiques supplémentaires mais d'ouvrir la procédure pour mettre à l'épreuve par une succession de « tests », la viabilité et la robustesse des projets proposés. Du reste, on peut considérer que les mouvements de contestation qui ont surgi sitôt connus les sites proposés pour l'accueil d'un CTSDU ont joué finalement un rôle identique en « éprouvant » la viabilité sociologique des projets. Ce double tamisage, par la « procédure ORDIMIP » et par la mobilisation sociale « nimbyste », a permis finalement d'écarter trois des six projets déposés lors de l'appel à projet.

La figure MP 2 illustre la structure et la dynamique de ce jeu à quatre acteurs : les entreprises qui proposent des projets, l'ORDIMIP qui formate la solution en amont, évalue puis accompagne le(s) projet(s), les mouvements locaux de protestation testent la viabilité

sociale des projets et les trient, la préfecture (de département) qui instruit le dossier d'autorisation d'exploiter en s'appuyant sur le CLI et la CLIS et qui décide (figure MP 2).

c) Première étape de la « procédure Ordimip » : le cahier des charges

Comme on l'a indiqué précédemment, le projet de cahier des charges pour un CDSTU a été élaboré au sein du groupe de travail « techniques et réglementation ». Une première version a été présentée et discutée lors de l'Assemblée Générale du 21 juin 1994. Après avoir été retravaillé pendant de longues heures, il a été approuvé en Assemblée Générale puis validé par la Commission régionale du Plan dans sa réunion du 26 septembre 1994.⁷⁹

Le cahier des charges, document de 33 pages, a fait l'objet d'une large diffusion (y compris dans les autres régions où il a servi de référence).⁸⁰ Il se définit comme « *un complément aux dispositions réglementaires applicables* » et énumère l'ensemble des règles que doivent s'engager à respecter les industriels aux différentes étapes de la réalisation de leur projet : au stade de l'avant-projet, dans les phases de réalisation et d'exploitation et pour le réaménagement du site arrivé en fin d'exploitation.

Le cahier des charges indique que le choix du site d'implantation doit correspondre à une batterie de 11 critères.⁸¹ Les dispositions prévues avant le dépôt de la demande d'autorisation d'exploitation visent à introduire de la transparence dans la démarche des porteurs de projets et une concertation locale « *la plus en amont possible* » où l'intervention de l'ORDIMIP est prévue au niveau de l'examen de la conformité du projet aux objectifs du PREDIS, de l'évaluation des sites d'implantation, dans le CLI puis dans la CLIS. Les porteurs de projets doivent suivre un schéma très détaillé pour rédiger leur dossier de demande d'autorisation d'exploitation et même s'engager à « *rendre l'enquête publique... 'attrayante et communicante' pour faciliter la communication avec le public* ». S'agissant de la construction du centre, les contraintes imposées portent sur la réduction des nuisances. C'est au stade de l'exploitation que les contraintes techniques et procédurales imposées aux porteurs de projets sont les plus précises. Elles concernent, outre la protection des installations, la sélection des catégories de déchets admissibles (procédures d'acceptation et de vérification) et imposent trois principes : la « visitabilité » du centre, la « traçabilité » des déchets et la « réversibilité » du stockage, les déchets doivent pouvoir être retirés et éventuellement retraités et valorisés.

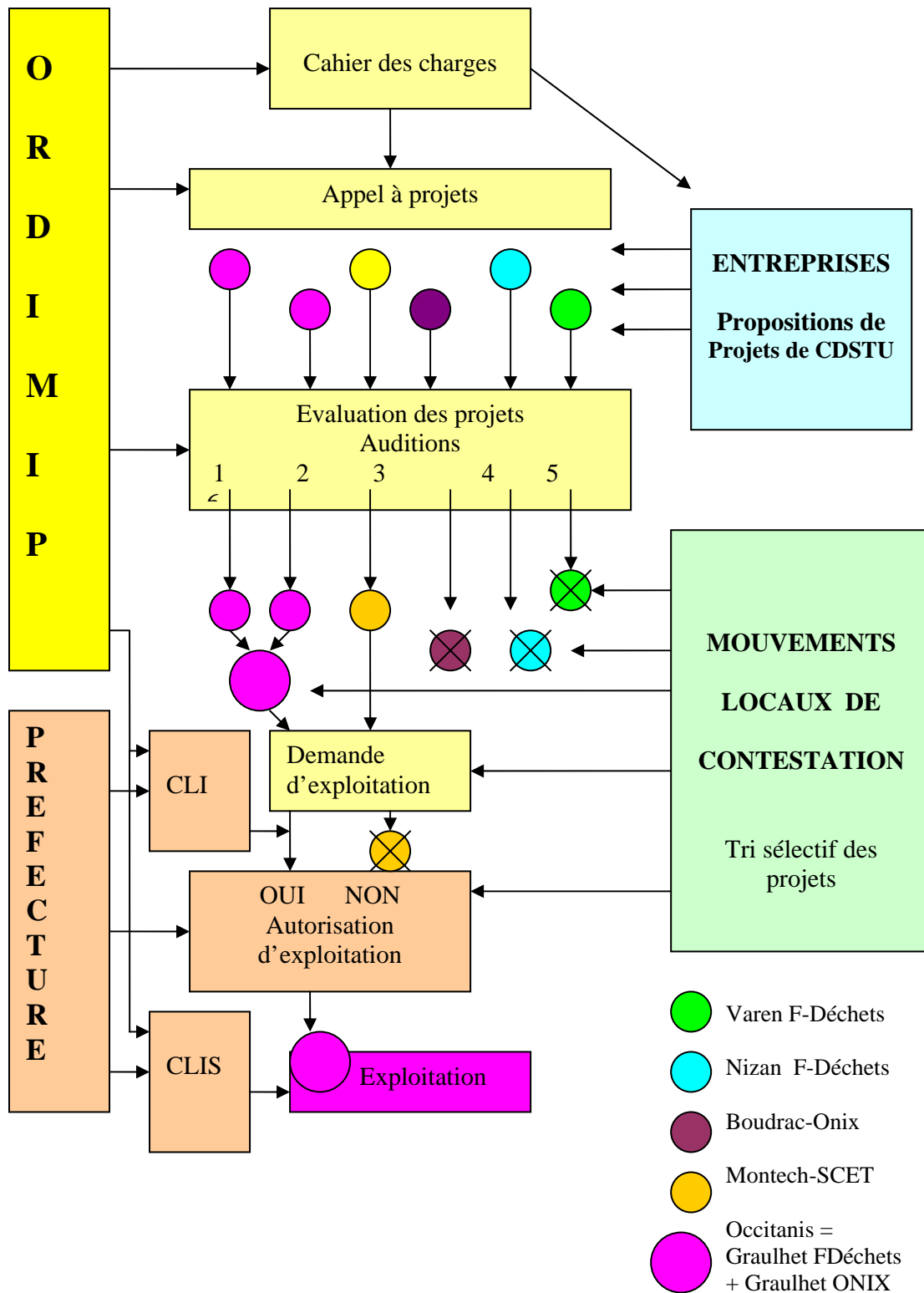
L'élaboration du Cahier des charges a fait l'objet d'une discussion très passionnée qui a opposé notamment les représentants du milieu industriel dont la préoccupation a été de limiter les contraintes ayant un impact sur les coûts de traitement et de stockage et les représentants des associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs soucieuses d'obtenir le maximum de garanties pour assurer la sécurité des installations. Les débats ont porté principalement sur les dispositions concernant la réversibilité du stockage. L'examen des 81 propositions d'amendements déposés fin juin au bureau de l'ORDIMIP reflète bien l'implication prépondérante de ces deux acteurs: près de 45% des amendements ont été proposés par les industriels, 40% par les associations.

⁷⁹ Un petit document utile viendra compléter le Cahier des charges et sera largement diffusé : ORDIMIP, Les mots des projets de CTSDU en Midi-Pyrénées, glossaire et sigles, août 1996

⁸⁰ Après un tirage en 500 exemplaires, une nouvelle édition s'est avérée nécessaire.

⁸¹ Ces critères concernent a) la sismicité, la géologie, b) l'hydrologie, c) la situation par rapport aux inondations et d) aux autres risques naturels, e) la valeur écologique (zones protégées et sensibles), f) l'existence de sources de prélèvement d'eau potable, g) la situation de l'agriculture et du tourisme, h) de l'habitat et de densité de population, i) la proximité des zones de production de déchets, j) les facilités de transports et k) la disponibilité en énergie.

Figure MP2 : Rôle de l'ORDIMIP dans le processus d'implantation du CDSTU en Midi-Pyrénées



d) Deuxième étape : l'appel à projets

Sur la base du cahier des charges et après le feu vert donné par l'assemblée générale du 22 février, l'ORDIMIP lance le 24 mars 1995 un « appel à projets » à l'intention des industriels du déchet. Le terme en est fixé au 31 décembre. L'appel à projets est accompagné d'une campagne de communication.⁸² Un cabinet de consultants élabore sous la direction du groupe 4, la « *Charte consensuelle de l'ORDIMIP* » qui définit des règles de « bonne conduite » à observer pendant la procédure d'évaluation des projets de CTSDU.

Quelques mois après l'approbation de la « charte consensuelle », l'ORDIMIP est secoué par une véritable crise qui, si elle n'a pas conduit à une mise en cause de sa mission, a néanmoins provoqué un certain malaise. La crise commence avec la publication sur une page entière dans le quotidien La Dépêche quelques jours avant le terme fixé pour le dépôt des projets, d'un article intitulé « *France-Déchets sort ses périmètres* ». Le responsable régional de France-Déchets membre de l'ORDIMIP, y indique avoir choisi cinq « *périmètres géographiques potentiels* » pour accueillir ses trois projets de CTSDU parmi les 19 aires sélectionnées par un bureau d'étude (filiale du BRGM) en raison de leurs caractéristiques géologiques. Le choix a été resserré autour de cinq sites pour un faisceau de raisons sur lesquelles il refuse de donner des détails mais dont on comprend qu'elles ont à voir avec des investigations dites « sociologiques » conduites en parallèle. Une carte localise les cinq secteurs concernés.⁸³

D'après plusieurs témoignages, le dévoilement des sites de France-Déchets a suscité un très vif mécontentement chez le Préfet de Région qui aurait même évoqué la possibilité de dessaisir l'ORDIMIP de sa mission et d'arrêter l'appel à projets. L'initiative prise par le représentant de France-Déchets, lui-même membre de l'ORDIMIP, pouvait en effet jeter un doute sur l'équité de la procédure. Un conseil d'administration de l'Observatoire est convoqué deux jours après la parution de l'article et, en présence du Préfet de région, décide de repousser sine die l'ouverture des plis tout en maintenant la date limite de dépôt des dossiers. Une expertise juridique est commanditée pour évaluer les risques d'invalidation de la procédure engagée. Dans les semaines suivantes, une « *Charte d'engagement* » est élaborée. Il s'agit d'un document contractuel, signé par l'ORDIMIP et par chaque porteur de projet, qui établit en détail les règles et procédures à respecter pour l'ouverture des plis et l'examen des avant-projets. Finalement, début mars, l'expertise juridique rend un avis rassurant quant à la validité de la procédure suivie : l'ORDIMIP étant un organisme privé, l'« appel à projets » qu'il organise échappe aux règles des appels d'offre en vigueur dans le secteur public et est par conséquent de ce point de vue, inattaquable.

Le dévoilement des sites envisagés par France-Déchets a mis la région en ébullition et c'est probablement ce qui inquiétait le plus la préfecture. A Nizan, petite commune concernée par un des projets, se développe immédiatement une mobilisation beaucoup plus puissante que ne l'avaient imaginé probablement le représentant de France-Déchets et les élus favorables au projet. Une Association de défense, créée dès le 31 décembre, recueille plus de 1000 signatures en quelques jours, une manifestation spontanée regroupe 300 personnes sur le

⁸² Cette campagne comporte la publication d'encarts dans la presse régionale et la réalisation d'un sondage en juin 1995. Le quotidien local, La Dépêche du Midi, publie de février à septembre, une série de 7 articles et deux interviews. Le recrutement d'une chargée de communication renforce la capacité d'intervention de l'observatoire dans ce domaine.

⁸³ La Dépêche du Midi du 20 décembre 1995. En réalité, un seul de ces « périmètres », une ancienne carrière d'argile située sur la petite commune rurale de Nizan, dans le département de la Haute-Garonne, correspond à un des projets que soumettra France-Déchets quelques semaines plus tard. Le délégué de France Déchets ne s'est jamais expliqué clairement sur le sens de son initiative. Mais dans une interview accordée quelques jours après, il indique que c'est à la demande des élus « *qui ont souhaité qu'une information soit faite* ». Certains élus qui voyaient dans le projet de CTSDU une opportunité de « *conforter l'économie locale* », ont reconnu avoir été démarchés par France-Déchets et invités à visiter son centre de stockage de Champteussé les Baconnes.

site le 3 janvier et 600 personnes assistent le 5 à une réunion ! Des protestations s'élèvent également dans les autres « périmètres ».

En définitive l'ouverture des plis, qui fait événement, montre que six projets ont été déposés par trois sociétés différentes sur cinq sites :

a) La société France Déchets proposait trois projets dont un seul (à Nizan) correspondait aux fameux périmètres divulgués en décembre,

- le site de la commune de Nizan, en Haute-Garonne, au sud de Toulouse sur l'emplacement d'une ancienne carrière d'argile

- le site de Varens, commune du Tarn et Garonne à l'Ouest de Montauban, sur un terrain proche d'une cimenterie.

- un site sur la commune de Graulhet, petite ville mono-industrielle en crise du Tarn,

b) Un regroupement des filiales de la Compagnie Générale des Eaux (Ipodec, Onyx, Sarp Industries, Via France) proposait deux sites :

- à Boudrac, petite commune rurale du Comminges proche de Nizan en Haute-Garonne.

- à Graulhet sur des terrains acquis par la municipalité.

c) Un sixième projet était présenté par une filiale de la Caisse des dépôts sur un site proche d'une décharge contrôlée, sur la commune de Montech dans le Tarn et Garonne.

e) Troisième étape : l'examen des projets

L'examen des projets par le Comité Technique de l'ORDIMIP s'est étalé sur 7 mois, de la mi-mars à fin septembre. Les auditions qui ont eu lieu se sont déroulées en deux phases. Le comité a entendu en premier, en avril et juin, les porteurs de projet avant d'auditionner de juin à septembre les personnes morales et les élus qui en avaient fait la demande.⁸⁴ Cette phase de la procédure a pris fin avec l'examen des avant-projets par une assemblée générale les 2 et 3 octobre. Au cours de cette séance, tous les projets ont fait l'objet d'une présentation identique devant une assistance composée d'une centaine de personnes, membres de l'ORDIMIP et élus locaux ou associatifs concernés par les sites. L'évaluation des projets a été consignée dans un rapport de synthèse, rédigé par le comité technique, validé par le conseil d'administration du 14 octobre 1996 et présenté lors d'une conférence de presse deux jours après.⁸⁵ Ce document, remis au Préfet de Région et largement diffusé, relate sous une forme condensée, identique pour chaque site, l'examen des 11 critères relatifs aux caractéristiques techniques des sites, la synthèse des séances d'examen des 2 et 3 octobre, les auditions des personnes morales et des élus et enfin, les remarques des porteurs de projets sur l'évaluation et sur la suite qu'ils entendent donner à leurs projets.

Les principaux arguments avancés lors des auditions portent sur les risques liés au danger de pollution des nappes phréatiques, sur l'inadaptation géologique des terrains par rapport aux prescriptions techniques, sur la dévalorisation des biens fonciers et la remise en

⁸⁴ Quatre vingt cinq personnes, élus ou représentants d'associations, ont développé leur point de vue sur les projets en développant des arguments et en délivrant des informations que parfois les membres du Comité technique avaient totalement négligés. Le nombre des personnes qui ont demandé à être auditionnées est à peu près fonction de la vigueur de l'opposition aux projets. Elles ont été 30 à Boudrac (projet IPODEC - Onix) et 25 à Nizan (projet France-Déchets). Dans ces deux localités, une puissance association a mobilisé la population et a entraîné une majorité d'élus dans la protestation. A Nizan cependant, un groupe de maires est venu soutenir (mais avec peu de conviction) le projet de CTSDU. A Boudrac, aucun élu n'est venu plaider la cause du projet. Même situation à Varen-Lexos et à Montech, où toutes les personnes auditionnées ont témoigné leur défiance ou hostilité. Graulhet est le seul des six sites où les représentants de la municipalité ont très fermement soutenu le projet. Dans cette ville, les représentants des deux associations auditionnées ont développé des objections techniques sans cependant afficher une opposition radicale au projet.

⁸⁵ ORDIMIP, Examen des projets de centre de traitement et de stockage de déchets industriels spéciaux ultimes en Midi-Pyrénées, 14 octobre 1996. Ce document a été tiré en 1000 exemplaires, ce qui donne une idée de sa large diffusion.

cause des efforts faits pour développer une agriculture de qualité et le tourisme vert. En outre, l'absence de transparence et l'impossibilité de faire confiance aux grands groupes industriels sont des thèmes très fréquents. Selon les associations de défense, il paraît illogique d'implanter de toute pièce un site industriel, éloigné des lieux de production et parfois difficile d'accès dont les effets en matière de développement local peuvent s'avérer complètement contraires aux promesses. Dans les sites du « secteur rural profond », la décision d'implantation apparaît aux habitants avant tout comme arbitraire et injuste. Pourquoi ici et pas ailleurs ? Pourquoi nous et pas les autres ?

Tous ces arguments ont été consignés par le Comité technique de l'ORDIMIP sans commentaires, dans son document de synthèse. Celui-ci indique tous les points qui lui paraissent poser problème au regard des prescriptions du cahier des charges. La plupart du temps, ce sont des vérifications, des approfondissements, des compléments d'information qui sont demandés au porteur de projet. Afin de ne pas outrepasser ses compétences, l'ORDIMIP ne porte aucun jugement global sur les projets et ne procède à aucune analyse comparative et à aucun classement. Un classement aurait irrémédiablement eu valeur de choix.

f) Quatrième étape : le « tri sélectif » des projets par la contestation locale

L'examen des projets achevé et rendu public, la balle est alors dans le camp des porteurs de projets qui doivent décider s'ils continuent ou non leur démarche jusqu'au dépôt d'une demande d'autorisation d'exploitation. Chacune des trois entreprises est alors placée devant un choix structuré par trois éléments : les observations de l'ORDIMIP sur la conformité de leur projet au cahier des charges, l'évaluation des chances de l'emporter compte tenu de la concurrence, les réactions de la population. C'est ce dernier élément qui a été, dans un premier temps, le plus décisif.

Les promoteurs des projets localisés sur des sites ruraux, tout comme les élus qui sont favorables, ont probablement sous-estimé l'ampleur des protestations et l'importance des capacités de mobilisation des populations locales. Ils ont eu l'illusion, souvent partagée par les décideurs, qu'une faible densité démographique rendait les territoires ruraux plus perméable, si on peut dire, à leur visée. En fait, les nombreux échecs subis par des projets de ce type dans des zones rurales faiblement peuplées démontrent que sous la faible densité de la population existe un tissu social vivant et très réactif, entretenu par une vie associative bien présente même si elle est ordinairement discrète. Ce milieu humain est d'autant plus réactif qu'il est vivifié par une couche de néo-ruraux et de propriétaires de résidences secondaires extrêmement sensibles aux atteintes à un environnement rural qu'ils ont désiré et acquis parfois au prix fort. En outre, les modalités de la représentation politique en milieu rural rendent les élus, maires et conseillers généraux, très sensibles à la pression de leurs administrés. Enfin, l'hostilité de la population locale est avivée par le sentiment d'une dissymétrie inéquitable dans les relations de pouvoir entre de petites communautés rurales et les puissants groupes industriels qui dominent le secteur.

Ces constatations générales sont amplement vérifiées par l'ampleur des mouvements de protestation qui se sont levés dans le Comminges et le Quercy. Ceux-ci ont emprunté les voies classiques de la contestation « nimbyste » (pétition, manifestation, délégation) mais sont aussi venus exprimer leur position devant le Comité technique de l'ORDIMIP, ce qui a permis à ses membres de prendre la mesure de l'hostilité soulevée par les projets et du sérieux de leur argumentation. La force de ces protestations a finalement conduit à l'abandon de trois projets, abandon définitif pour Varen face à une opposition unanime et soudée, gel ou mise en sommeil pour les deux sites du Comminges.⁸⁶

⁸⁶ C'est au cours même de l'examen des projets par l'Assemblée générale de l'ORDIMIP le 2 et 3 octobre, que le promoteur du projet de Boudrac (IPODEC-ONYX) et celui des projets de France Déchets à Varen-Lexos et de Nizan ont fait connaître qu'ils abandonnaient ou surseoiraient à leur projet. Quelques jours après, le responsable

Après la mise à l'écart des trois sites « ruraux », deux sites restaient en course : Graulhet dont la municipalité était favorable depuis longtemps à l'accueil d'un CTDSU et Montech, petite ville située dans une zone en voie de péri-urbanisation où est exploitée une décharge d'ordures ménagères dont les nuisances ont soulevé depuis plusieurs années les protestations de la population riveraine, remobilisée lorsque le projet de la SCET « Environnement » a été rendu public. Cette société poursuit sa démarche et dépose en décembre 1998, en « schuntant » l'ORDIMIP, contrairement aux dispositions du cahiers des charges, une demande d'autorisation d'exploiter auprès de la Préfecture du Tarn et Garonne. Celle-ci après avoir pris l'avis de l'Observatoire refusera l'autorisation. Un nouveau projet limité à l'accueil des REFIOM, déposé après que la demande d'autorisation d'exploitation ait été accordée au projet Graulhet par la préfecture du Tarn, subira le même sort.

g) Cinquième étape : l'accompagnement du « projet Graulhet »

Fin 1996, Graulhet se trouve donc comme l'écrit significativement un journaliste « *en pôle position* » dans la « course » régionale au CTDSU. En effet, la perspective d'accueillir un centre de stockage est ici présentée comme une chance.⁸⁷ Cette opinion est partagée par une partie de l'opinion publique et surtout par les mégissiers qui dominent encore l'économie locale, malgré le déclin de cette activité qui a fait la réputation de la ville. Les mégisseries produisent 20000 tonnes de boues dont les résidus chromés dangereux doivent être stockés et la présence d'un centre de stockage des DIS correspond clairement à leurs intérêts.⁸⁸ Le silence de l'opposition politique municipale s'explique par le fait que l'ancien maire socialiste, battu en 1995 mais conseiller général du canton depuis 1992, a été l'initiateur de la politique d'une reconversion industrielle qui s'appuyait sur le financement d'équipements de dépollution. Une des rares voix discordantes est celle de l' *Association pour la protection de l'Habitat, des voiries et de l'environnement sur la commune de Graulhet et ses environs* qui conteste surtout l'emplacement choisi pour le futur centre en mettant en avant les problèmes de perméabilité du sous-sol. Cet argument a été également développé devant le Comité technique de l'ORDIMIP par l'Union Protection Nature Environnement du Tarn qui regroupe les associations de défense de l'environnement du département et dont les propos se limitent à demander des compléments d'information et des garanties de sécurité sans condamner l'implantation d'un Centre.

Le choix de Graulhet comme site prioritaire par les deux groupes industriels à la suite de la procédure d'examen impliquait une modification du rôle de l'ORDIMIP. Cette nouvelle tâche était délicate car il s'agissait pour l'Observatoire régional, sis à Toulouse, de s'introduire dans un débat local au risque d'être rejeté comme un organisme « étranger ».

du projet Ipodec-Onyx de Graulhet indiquait qu'il accordait la priorité à ce site pour poursuivre sa démarche et le délégué régional de France-Déchets faisait connaître à son tour le 14 octobre qu'il privilégiait le même site. Les deux entreprises déclaraient à la presse qu'elles n'abandonnaient cependant pas les sites de Nizan et de Boudrac, mais reconnaissaient que l'ampleur de l'hostilité locale ne permettait pas d'aller plus avant.

⁸⁷ Dès que l'existence de deux projets concurrents est rendue publique par l'ORDIMIP en mars 96, le maire (droite, UDF), fait paraître un communiqué où il déclare « *il est normal que, déjà dotés d'une station d'épuration, d'un site d'épandage des boues de mégisserie et dans l'avenir proche d'un incinérateur, nous ayons souhaité compléter nos équipements... nous ressentons donc cette opportunité comme une chance à saisir pour Graulhet* ». La dépêche du Midi, édition du Tarn, le 15 mars 1996. Quelques jours plus tard, lors du séance du conseil municipal, le maire déclare : « *Il n'y a pas honte à devenir une ville industrielle spécialisée dans le traitement des déchets. Je puis vous dire que nous avons visité des centres et qu'il y a des vieillards moins bien traités que des déchets ! c'est un véritable plus pour Graulhet de présenter toutes les possibilités de dépollution* ». **La Dépêche du Midi**, édition du Tarn, 02/04/96.

⁸⁸ Le représentant des mégissiers déclare : « *depuis longtemps, je me suis engagé à fond derrière la mairie. C'est une commodité pour nous d'enfouir nos déchets sur place. Cela évitera de les transporter comme nous le faisons actuellement, ce qui représente un coût ... c'est vraiment une chance pour Graulhet.* » **La Dépêche du Midi**, édition du Tarn, le 16 mars 1996.

D'une façon générale, le passage d'un contexte d'action régional à un contexte d'action départemental changeait la configuration du système d'acteurs et des rapports de force. Le consensus qui cimentait la coalition pro-CTSDU dans l'ORDIMIP n'était pas acquis au niveau départemental, plus directement sensible aux protestations de la collectivité concernée par l'implantation du centre de stockage. Il s'agissait pour l'Observatoire d'opérer une « décentralisation » de son action sur Graulhet et un « repositionnement » sur un nouveau rôle d'« accompagnateur-conseil-expert » du projet de CTSDU dans sa phase d'opérationnalisation, rôle moins central et moins gratifiant pour ses membres que celui qu'ils avaient joué lors de la phase précédente.

De fait l'ORDIMIP était conduit à adopter une position discrète sur la base d'une stricte neutralité dans les débats locaux. Il s'agissait cependant de faire aboutir le projet en organisant une campagne d'information et en animant une concertation au sein et en dehors du CLI puis de la CLIS d'une part et de veiller d'autre part au respect des dispositions consignées dans le cahiers des charges. Cette mission a été remplie par une cellule de l'ORDIMIP composée du Président, de la vice-présidente UMINATE, co-pilote du GT4, de l'ingénieur de la DRIRE chargé du dossier et de la chargée de communication. Ce groupe assura une présence régulière, discrète mais estimée très efficace dans la procédure qui conduira à l'autorisation d'exploitation en juillet 1999 puis aux travaux d'aménagement et de construction du CTSDU de Graulhet. Entre temps, les deux grands groupes se seront entendus, pour créer une filiale commune, Occitanis.

Le Comité Local d'Information de Graulhet a été créé très en amont du dépôt de demande d'autorisation d'exploitation du CTSDU. Sa composition fixée par le Préfet du Tarn qui en assure la présidence regroupe à parité, des membres des services administratifs (DRIRE, DDAF, DDE, DESS, DDTE...), des élus locaux directement concernés (maires de Graulhet et de quatre communes environnantes et le conseiller général du canton), des représentants des associations départementales et locales de défense de l'environnement et du cadre de vie et des délégués des porteurs de projet. Le Conseil Régional, à sa demande, a été intégré dans le comité après qu'il ait eu pris la responsabilité de l'élaboration du PREDIS. L'ORDIMIP participait à titre de membre consultatif. En dépit d'un calendrier chargé (20 réunions en 2 ans), la participation effective des membres de la commission est restée élevée, voisine de 80 %, ce qui témoigne de l'intérêt porté par toutes les parties. Outre un rôle d'information du public qui a été très largement pris en charge par la chargée de communication de l'ORDIMIP, l'essentiel du travail du CLI a consisté à vérifier la « fiabilité » du site en faisant réaliser une série d'études et d'expertises (géologiques, hydrologiques, morphologiques, écologiques, paysagères et économiques, etc. Selon le représentant de la DRIRE, les études ont été réalisées par des bureaux d'études indépendants des porteurs du projet comme l'avait souhaité le CLI et elles ont été bien au-delà de ce qui était exigé par la loi pour une demande d'autorisation d'exploitation et même au-delà de ce prévoyait le Cahier des charges de l'ORDIMIP.

La contestation par les représentants des associations locales de la fiabilité technique du site, notamment les défauts de la « barrière passive », a éveillé un doute chez plusieurs membres de la commission, chez les élus des communes limitrophes notamment.⁸⁹ Une

⁸⁹ L'ORDIMIP a pris l'initiative de réunir ces maires « à huis clos » pour répondre à leurs interrogations. Les nombreuses expertises réalisées en 1997-98 n'ont pas convaincu tous les membres du comité de la fiabilité du site, notamment quant au degré suffisant d'imperméabilité de la « barrière de sécurité passive » de 5 mètres minimum qui doit empêcher toute infiltration des lixiviats et quant à l'absence de failles dans le sous-sol. Les sondages effectués ont créé une incertitude. Les associations de protection de l'environnement, disposant de l'appui de deux personnes qualifiées, ont porté le débat essentiellement sur le plan technique. Elles ont exigé la réalisation d'expertises supplémentaires et surtout ont formulé la demande que soit reconstituée

opposition locale commence alors à s'organiser et à gagner en influence. Elle reçoit le soutien du conseiller général, ancien maire de la ville. Les séances du CLI deviennent plus animées. Les débats et les doutes qu'ils suscitent, répercutés par la presse locale, trouvent progressivement un écho dans la population. Le Sous Préfet qui préside les travaux du CLI est de plus en plus pressé d'en finir et presse la société Occitanis de déposer sa demande d'autorisation d'exploitation afin de pouvoir organiser rapidement l'enquête publique.

L'enquête publique qui a lieu du 15 mars au 17 avril 1999, s'ouvre par un débat auquel plus de 300 personnes assistent. Les conclusions de l'expert désigné par le préfet qui sont présentées en introduction au débat confirment la viabilité du site mais sont vigoureusement contestés par les leaders des associations. Quelques jours plus tard, une manifestation organisée par le collectif d'associations mobilise 500 personnes alors qu'un an auparavant, une quarantaine de personnes seulement avaient assisté à une réunion d'information. La contestation se développe et se radicalise très rapidement. Dans ces conditions, l'enquête publique dont la clôture est repoussée de 15 jours, suscite un intérêt inhabituel : plus de 2000 personnes déposent un avis défavorable (dont 1985 sous la forme d'une pétition). Il n'y a que 48 avis favorables. Dans deux communes limitrophes du site, le conseil municipal vote contre le projet tandis que dans la troisième, le vote favorable, associé à des réserves, l'emporte de justesse. Au conseil municipal de Graulhet, le groupe majoritaire (droite et FN) se range derrière le maire et vote le projet par 22 voix contre 7. Le préfet désigne alors un nouvel expert qui dépose un rapport concluant sans ambiguïté que le site « *présente toutes les qualités géologiques et hydrogéologiques requises pour l'implantation d'un CTSDU. Les réserves exprimées par les associations locales opposées à ce site ne sont pas fondées* »⁹⁰.

Finalement, une autorisation d'exploitation est délivrée à la société Occitanis par arrêté préfectoral en date du 27 juillet 1999. Une Commission locale d'information et de surveillance (CLIS) est alors désignée pour suivre les travaux d'aménagement puis contrôler le fonctionnement du centre. L'ORDIMIP est associé « à titre consultatif » à cette commission comme il l'a été au CLI. Finalement le chantier est ouvert et le centre devient opérationnel en 2002. La contestation locale s'est totalement résorbée, les associations contestataires prenant acte des améliorations techniques apportées à la sécurisation du site à la suite de leur action.

L'émergence de la « solution Graulhet » et son opérationnalisation ont consacré le succès de la procédure de concertation dont l'ORDIMIP a été le maître d'œuvre depuis sa création en 1993. Les acteurs impliqués dans l'animation et le pilotage de l'Observatoire ne pouvaient souhaiter meilleur dénouement puisque Midi-Pyrénées avait finalement son centre de stockage, installé sur un site évalué comme fiable par plusieurs experts, voulu par la municipalité et accepté par une majorité de la population (l'équipe municipale est réélue).

Cette solution n'étonnera cependant personne puisqu'elle était envisagée comme une possibilité sérieuse avant même que ne débute la procédure de concertation. En effet, Graulhet est une petite ville industrielle de 12000 habitants dont l'économie a longtemps reposée sur l'industrie de la mégisserie, activité très polluante et grosse productrice de déchets (boues chromées). Depuis les années soixante-dix, la crise de cette industrie avait conduit les équipes municipales à rechercher des solutions de reconversion pour relancer l'emploi. La population active de la commune comptait 23% de chômeurs en 1997. La municipalité socialiste précédente (élue en 1983, battue en 1995) souhaitait appuyer sa stratégie de reconversion industrielle sur la création d'un pôle technologiquement avancé de recyclage et de traitement

systématiquement, au nom du principe de précaution, la barrière passive d'argile, ce qui signifiait bien évidemment un surcoût important pour l'aménagement du centre de stockage

⁹⁰ Jacques Rey, *Rapport d'expertise géologique concernant le projet de création d'un centre de stockage de déchets industriels spéciaux ultimes au lieu-dit Mariole commune de Graulhet*, Tarn, 12 mai 1999.

des déchets et s'était en conséquence déclarée favorable à l'accueil d'un centre de classe 1. La ville avait consenti des efforts financiers importants pour investir dans une station d'épuration des eaux et dans un centre de traitement des boues. Elle s'est portée candidate plus récemment pour accueillir un des incinérateurs d'ordures ménagères programmés dans le plan départemental. Cette situation explique l'accueil favorable des deux projets de CTSDU. Le maire précédent comme le maire en place, tous deux membres de l'ORDIMIP, (l'ancien maire a été pilote du GT4) ne cachaient pas qu'ils entretenaient des liens suivis avec les deux grands groupes industriels du déchet dont l'appel à projets devaient montré qu'ils s'intéressaient tous deux au site.

L'évidence de la « solution Graulhet » ne doit pas conduire à conclure que les jeux étaient fait d'avance et que finalement, la longue procédure de concertation organisée par l'ORDIMIP n'a, au pire, servi à rien ou, au mieux, a servi de « faire semblant » pour renforcer la légitimité d'un choix qui n'en était pas un. Cette affirmation est certes facile à faire quand on connaît la fin de l'histoire ! Mais s'en tenir là serait affirmer l'inéluctabilité d'une solution dont il n'y a aucun exemple lorsque sont en jeux des processus sociaux complexes et des rapports de force. En Auvergne, la « solution Buxières les Mines » (site ayant un profil proche du site de Graulhet) était considérée comme « inéluctable » et elle a échoué. En Aquitaine, le site de Lucmau proposé par France-Déchets, était considéré comme une solution parfaitement viable : soutenue par la DRIRE, elle a échoué in extremis, quelques jours avant que le Préfet ne signe l'autorisation d'exploitation.

h) conclusion

L'ORDIMIP a innové et a su imposer sa propre procédure de décision dont on peut penser qu'elle est, au moins en partie, responsable du « succès » midi-pyrénéen si toutefois on admet que l'installation effective d'un Centre de stockage peut être considéré comme un succès. Il l'est bien évidemment en fonction de la finalité affichée par la loi, le respect du principe de proximité, et de l'objectif consensuel autour duquel l'ensemble des parties prenantes de la gestion des déchets industriels de la région s'étaient associés.

La population de Graulhet peut évidemment avoir une opinion différente car c'est elle qui subira les conséquences de ce « succès » si jamais (le pire n'est pas toujours le plus probable), le centre de stockage devient un jour une source de pollution et de danger. A cet égard, il faut rappeler qu'un grand nombre d'études montrent que l'efficacité se conjugue rarement avec l'équité. La plus belle procédure de concertation et de participation, le plus beau forum hybride de la démocratie dialogique, ne peuvent donner que ce qu'ils ont. Leur activation la plus zélée ne change rien à la nature du problème. Bien au contraire, les mécanismes de concertation combinés à l'impact des mobilisations NIMBY conduisent souvent à rejeter les coûts sociaux des « équipements utiles mais indésirables » sur les populations les moins expertes dans la pratique de la concertation et dans l'art de la négociation, les plus résignées et silencieuses et qui sont presque toujours les populations les plus pauvres.⁹¹ Les méthodes qui reposent sur un appel au volontariat des collectivités pour accueillir ce type d'équipement et/ou qui utilisent la mise aux enchères de compensations (financières ou autres), conduisent aux mêmes résultats : ce sont bien souvent les communes les plus pauvres et les plus écologiquement désavantagées qui proposent leur candidature. La question de l'équité, lorsqu'elle est posée, ce qui n'est pas toujours le cas, est bien souvent réduite à une question de dédommagements collectifs ou individuels, offerts pour compenser les nuisances causés par les équipements pollueurs et/ou à risque. Cette façon de rétablir un

⁹¹ Un ingénieur de la DRIRE affirmait qu'en Rhône Alpes « aucune localisation n'était taboue pour le stockage des DIS, y compris la place Bellecour ! ». En Midi-Pyrénées, personne, même parmi les plus convaincus de l'innocuité totale d'un stockage des déchets spéciaux n'a proposé de les enfouir dans le parking souterrain plus ou désaffecté de la place occitane, au centre de Toulouse !

certain équilibre coûts/bénéfices atteint ses limites lorsque les désavantages sont considérés comme non compensables, comme dans le cas des risques pesant sur la santé des personnes.

Cela dit, même si on reste dans le cadre d'une problématique de l'efficacité, il est impossible de déterminer exactement qu'elle est la contribution spécifique de la « méthode ORDIMIP » à l'implantation effective du centre de stockage. D'une part, les circonstances locales, une ville en crise, marquée par la pollution séculaire d'une mono-industrie et dont la municipalité démarche les entreprises de traitement des déchets et d'autre part l'échec des projets dans les régions voisines constituent à l'évidence des facteurs lourds que doit prendre en compte l'analyse de la décision. Cela dit, un contexte même très favorable ne peut garantir l'aboutissement d'un projet. A Graulhet, le projet aurait pu subir le même sort que celui de Lucmau, de Buxières les Mines et de tant d'autres. Que se serait-il passé si le projet de CTSDU avait suivi la procédure officielle de l'autorisation d'exploitation et n'avait pas été « encadré » en amont par un dispositif plus large, intégrant l'élaboration du Plan régional et organisant une procédure de choix par paliers, placé sous le contrôle d'un collectif pluraliste ? Nul ne peut le dire mais le « succès » final laisse néanmoins supposer, en comparaison avec les nombreux cas d'échec observés ailleurs, que le dispositif et la méthode mis en œuvre par l'ORDIMIP ont joué un certain rôle.

CONCLUSIONS

En France comme dans la plupart des autres pays, l'implantation des « équipements utiles mais indésirables » est devenue un casse tête pour les décideurs publics ou privés. De nombreuses procédures de débats publics, de délibération collective, de concertation et de participation s'efforcent d'apporter une solution à caractère démocratique pour prévenir et dépasser le principal facteur de blocage et de mise en échec des projets que constitue la mobilisation de mouvements protestataires locaux. Notre étude de la planification régionale des déchets industriels et des choix d'implantation de centres de stockage apporte quelques éléments de connaissance que l'on peut résumer en trois points.

1. le bilan de l'application de la loi de 1992, dix ans après, permet d'établir les constats suivants :

- L'élaboration des Plans régionaux d'élimination des déchets « autres que ménagers » (formule 1992) ou des déchets industriels spéciaux (PREDIS, formule 1996) a été menée à terme et dans les délais initialement prévus. On constate en effet que dix ans après le lancement de la procédure, 20 des 22 régions métropolitaines étaient dotés d'un Plan d'élimination des déchets autres que ménagers (formule 1992) ou des déchets « industriels spéciaux » (formule 1996). Par conséquent, de ce point de vue la planification a tenu les délais prévus par la loi. Cette procédure a contribué à structurer dans un cadre strictement régional (aucun plan interrégional n'a été produit) un système d'action regroupant toutes les parties prenantes du « monde des déchets industriels ».

- Cependant le contenu des plans n'apparaît pas à la hauteur des objectifs initiaux. Les diagnostics concernant les flux de déchet sont déficients et les projections à dix ans sont particulièrement discutables. Les prévisions de croissance des REFIOM (résidus d'épuration des fumées issues de l'incinération des ordures ménagères) ont été rendues hasardeuses par la méconnaissance des choix des Plans départementaux d'élimination des ordures ménagères, choix non encore faits ou soumis à la contestation de mouvements de protestation notamment pour les sites l'implantation des incinérateurs.

- La procédure de concertation prévue par la loi pour l'élaboration des plans a permis d'impliquer les différents « parties prenantes » de la gestion des déchets y compris les associations environnementales. Bien que les informations précises manquent, on peut avancer que la procédure d'élaboration des plans régionaux a été dans la plupart des régions, limitée au dispositif instauré par la loi et opérationnalisé par les **DRIRE** : la commission régionale consultative, quatre à cinq groupes de travail créés au sein de la commission, des experts et bureaux d'étude commandités pour réaliser des études ponctuelles. Peu de régions ont dérogé à ce schéma très classique.

- Aucun plan interrégional n'a été mis en chantier y compris lorsque des données géographiques et économiques semblaient inciter à rechercher des solutions communes à deux ou trois régions, notamment pour la programmation des installations. Finalement, les seuls acteurs à avoir introduit une certaine forme de coordination interrégionale sont les grands groupes de traitement des déchets. Ils ont défini dès la préparation de la loi de 1992 une stratégie de quadrillage du territoire national, réajustée par la suite à la baisse en fonction de l'évolution du marché des déchets d'une part, de la mobilisation des mouvements locaux **NIMBY** d'autre part.

- Un seul Conseil Régional (celui de Midi-Pyrénées) a décidé de prendre en charge la responsabilité de l'élaboration des **PREDIS** à la suite de la loi du 2 février 1995 et du décret du 18 novembre 1996. Cette réticence quasi générale des Conseils régionaux s'explique par

une attitude traditionnelle de refus des transferts de charge et surtout par les aspects électoralement « sensibles » que comporte la gestion des déchets. Le transfert de l'élaboration des PREDIS aux Régions sera finalement généralisé par la loi du 27 février 2002 relative à la « *démocratie de proximité* ».

- Dix ans après la loi de 1992 qui prescrivait l'obligation d'inscrire la création d'un centre de classe 1 dans chaque plan, le bilan est facile à dresser : un seul centre a vu le jour dans les dix dernières années, celui de Graulhet en Midi-Pyrénées. Cette création a compensé la fermeture d'une installation dans la région Nord. De nombreux projets ont été bloqués par des mouvements contestataires de type. La procédure de concertation « a minima » prévue par la loi de 1992 était manifestement inadaptée aux problèmes de la décision publique face à l'enjeu que représente le choix d'un site pour le stockage des déchets industriels potentiellement dangereux, équipement « indésirable » par excellence et par conséquent susceptible de soulever de mouvements sociaux de proximité.

- Outre l'opposition très performante des mouvements NIMBY qui ont bloqué de nombreux projets, on observe depuis quelques années une tendance à la stabilisation, voire à la diminution du volume de déchets industriels à stocker, tendance qui a rendu moins urgente l'ouverture de nouveaux sites. La forte croissance attendue des REFIOM ne s'est pas produite. Dans ces conditions, les industriels du déchet ont privilégié l'extension des capacités des sites existants plutôt que l'ouverture, aléatoire et coûteuse, de nouveaux sites. Cette option leur a permis dans la plupart des cas d'éviter les affrontements coûteux, à l'issue incertaine, avec les mouvements protestataires. Cette option a en outre augmenté la rentabilité des installations existantes et permis de stabiliser voire même de réduire les prix payés par les clients. Mais elle contourne évidemment le principe de proximité affiché par la loi de 1992, en application des directives européennes, et n'apporte aucune solution aux risques découlant du transport des déchets.

2. L'approche comparée des trois situations régionales met en évidence l'impact décisif des procédures de concertation et de l'intervention des mouvements contestataires sur les processus d'élaboration des PREDIS et surtout, sur l'aboutissement ou l'échec des projets d'implantation des CTSDU.

L'élaboration des PREDIS, bien qu'elle ait suivi formellement une même procédure, a été conduite selon des modalités spécifiques dans chacune des trois régions et avec des résultats assez différents :

- En Aquitaine, les travaux se sont faits essentiellement dans le cadre de la commission régionale administrative et de ses groupes de travail. Les conflits suscités par deux projets d'implantation de CTSDU ont pesé sur le déroulement de la procédure et ont conduit, trois ans après son approbation préfectorale, à l'invalidation du Plan par le tribunal administratif à la suite du recours déposée par une association.

- En Auvergne, la commission régionale du plan a bénéficié de l'héritage de la concertation organisée par une association de concertation, MEDIANE, créée avant même la promulgation de la loi pour réfléchir à la mise en place d'une gestion des déchets industriels. MEDIANE ne s'est cependant pas substituée à la Commission régionale consultative du plan.

- En Midi-Pyrénées, les travaux d'élaboration du plan régional ont été entièrement réalisés sous l'égide d'un organisme ad hoc, l'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées (ORDIMIP), la Commission régionale n'intervenant que pour entériner les propositions de cette structure associative. Le rôle central de l'ORDIMIP a été un élément déterminant dans la décision du Conseil Régional de prendre en main l'élaboration du Plan à la suite des dispositions du décret du 18 novembre 1996.

Les projets d'implantation de CTSDU n'ont pu aboutir que dans une seule des trois régions étudiées, en Midi-Pyrénées. Cette région a été du reste le seul cas où a été créé durablement un nouveau centre de stockage issu de la loi de 1992. Même s'il ne faut pas négliger d'autres éléments, comme les particularités régionales du marché des déchets industriels ou les conjonctures politiques locales, les caractéristiques du dispositif de concertation combiné à l'impact des mouvements protestataires locaux apparaissent bien comme des facteurs déterminants de l'aboutissement ou du blocage des projets.

- En Aquitaine, les projets de CTSDU proposés par les deux grands groupes dominants le marché des déchets industriels ont été bloqués par l'opposition de mouvements NIMBY relayés par l'intervention de diverses personnalités politiques dans une conjoncture politique régionale et nationale fluctuante. La conduite de ces projets illustre d'une façon presque caricaturale une logique d'action de type *Decide/Announce/Defend*. Proposés sans concertation préalable avant même le début de la procédure de planification régionale, ces projets ont été justifiés et soutenus par l'Administration (DRIRE) au sein des Commissions Locales d'Information que leur composition et leur mode de fonctionnement ne prédisposaient pas à la négociation et au compromis.

- En Auvergne, en dépit de l'intervention d'une association de médiation, MEDIANE, un accord entre les différentes parties prenantes n'a pas pu se réaliser sur le projet présenté par un opérateur local. Un projet concurrent porté par le groupe France-Déchets sur un site localisé dans la région d'à côté (la région Centre) a permis de dégager un consensus sur une solution extrarégionale (mais de proximité) : « *une solution pour l'Auvergne mais pas en Auvergne !* ».

- En Midi-Pyrénées, le pilotage du processus d'implantation d'un centre de stockage a été entièrement confié à l'ORDIMIP. Cet organisme a instauré sous l'égide du Préfet de région un dispositif complexe de concertation, relativement long et coûteux, qui est allé bien au-delà de la procédure officielle de « consultation » prévue par la loi de 1992.

Le tableau de la page suivante met en évidence les principales différences constatées entre les trois situations régionales et notamment l'opposition entre les procédures mises en œuvre en Aquitaine et en Midi-Pyrénées.

L'existence ou l'absence, en amont de la procédure de concertation d'un accord entre les trois principales « parties prenantes », l'Etat, les industriels producteurs de déchets et les associations environnementales représentatives sur la nécessité d'implanter un centre régional de stockage est une donnée structurante pour la suite du processus de décision. La création d'un organisme ad hoc relativement autonome et pourvu des moyens adéquats, largement ouvert à la participation du public intéressé, apparaît comme un deuxième élément déterminant. Le troisième élément est plus complexe puisqu'il concerne l'organisation, au-delà de la procédure officielle prévue par la loi, d'un processus de décision concertée combinant une action normative négociée (cahier des charges, charte de bonne conduite...), la mise en concurrence des projets privés, une évaluation partagée des propositions et l'intégration des mouvements protestataires locaux comme une composante même de la décision.

Tableau 1. Comparaison du rôle de la concertation et de la contestation dans la procédure d'élaboration des Plans régionaux et dans le processus d'implantation de CTSDU

	Midi Pyrénées	Auvergne	Aquitaine
Y a-il eu un débat sur la gestion des déchets en amont de la procédure officiel du Plan ?	Oui	Oui	Non
Y a-t-il eu un consensus préalable sur la nécessité d'un CDSU régional ?	Oui. Accord entre les administrations, les industriels et les associations de défense de l'environnement.	Non. Objectif flou. Faiblesse du gisement de DIS.	Non. Le débat a eu lieu après le lancement des projets privés
Création d'une structure ad hoc de concertation ? - adhésion - composition - financement	Oui : ORDIMIP (association 1901) Créée en 1993 Ouverte, gratuite Par collègues Etat/Région/FEDER 140 000 €/an	Oui : MEDIANE (association 1901) Créée en 1991 fermée Par collègues Etat/collectivités locales/industriels 20 000 €/an	Non : la commission régionale du plan (CREDIA) en tient lieu Sans objet
Y a-t-il eu une démarche intégrée Plan /CSDU ?	oui très étroite	oui mais très partielle	non : disjonction due aux « coups partis »
Logique dominante d'implantation de CSDU? ----- - Cahier des charges ? ----- - Appel à projet ----- - Evaluation des projets avant dépôt d'une demande d'autorisation d'exploitation ----- - Accompagnement in situ des projets par quels acteurs ?	Dispositif public ad hoc (ORDIMIP) Fort cadrage des porteurs de projets ----- Oui : très détaillé (33 p) et largement diffusé ----- Oui ----- Oui par le comité technique de l'ORDIMIP avec auditions in situ des porteurs de projets, élus et associations ----- Oui, l'ORDIMIP est partie prenante du CLI puis de la CLIS sur le projet Graulhet	Initiative privée avec incitation (DRIRE) puis évaluation par le public (MEDIANE) ----- Oui (inspiré de celui de Midi-Pyrénées) ----- Non ----- Oui par MEDIANE mais limité à l'audition du porteur de projet et à une réunion-débat in situ ----- Sans objet : Le projet est abandonné par ses promoteurs	Initiative privée avec « coups partis ». Puis concertation dans CLI ----- Oui mais élaboré ex post et très imprécis ----- Non ----- Non ----- Débats dans les CLI.
Quel rôle a rempli la contestation type « NIMBY » et ses relais associatifs et politiques ?	<u>Pendant la procédure</u> : Rôle de « tri sélectif » des projets et de test de leur viabilité sociale. <u>Après choix du site</u> : renforcement des garanties de sécurité	Impact modéré, non déterminant sur l'abandon du projet de Buxières les Mines.	Contestation radicale : impact déterminant sur l'échec du projet Lucmau, impact important sur l'abandon du projet Eyguérande

3. La « success story » observée en Midi-Pyrénées, même si elle doit beaucoup à des circonstances objectivement favorables, permet en comparaison aux échecs aquitains et aux blocages auvergnats de dégager un certain nombre d'enseignements de portée plus générale. Dans le dispositif complexe de concertation mis en place par l'ORDIMIP, greffé sur la procédure officielle de consultation prévue par la loi de 1992, cinq éléments ont joué un rôle particulièrement important :

- L'organisation en amont de la procédure de planification proprement dite, d'un large débat public sur les enjeux de la gestion des déchets industriels.

Ce débat préalable a permis d'établir un consensus chez les parties prenantes, notamment les industriels producteurs de déchets et les mouvements de défense de l'environnement, sur la nécessité de doter la région d'un centre de stockage des déchets dangereux. L'affirmation répétée de cet objectif simple, clairement identifié, constitué en « intérêt général » et l'action de sensibilisation et de communication développée en direction du « grand public » ont joué un rôle décisif dans la légitimation de la procédure de décision et dans la responsabilisation des différents intérêts concernés.

- La création d'une structure ad hoc de concertation.

Cette structure associative, mise en place à l'initiative de la DRIRE sous l'égide du Préfet de Région a été dotée d'un financement régulier et d'un personnel compétent. Présidée par une personnalité universitaire neutre par rapport aux intérêts en jeu, elle a constitué une structure stable, pluraliste et paritaire, associant les différentes parties prenantes (Administrations, industriels, collectivités locales, associations de défense de l'environnement...) tout en restant largement ouverte à la participation des citoyens. Cet organisme a été clairement missionné pour conduire l'ensemble des travaux d'élaboration du Plan régional et piloter le processus d'implantation d'un Centre de stockage. L'ORDIMIP bien que dépourvu de pouvoir de décision, a joué un rôle central et décisif dans cette mission : tout à la fois agence d'information, bureau d'étude, forum de discussion, instance collective d'élaboration de proposition et assemblée délibérative. Elle a été en mesure d'intégrer dans une même démarche, l'élaboration d'un « diagnostic partagé » de la situation, la formulation de préconisations dans la perspective d'une politique régionale de gestion des déchets industriels et l'organisation d'une procédure de concertation pour accompagner l'implantation d'un CTSDU.

- L'organisation d'une procédure complexe de concertation pour l'évaluation et la sélection des projets présentés par les entreprises privées. Cette procédure a inclus notamment :

a) *L'élaboration d'un cahier des charges.* L'élaboration minutieusement négociée d'un document très détaillé, intégrant des contraintes réglementaires et des règles locales complémentaires a produit le référentiel commun indispensable à la transparence de la procédure. Ce document a fait l'objet d'une large diffusion.

b) *la rédaction d'une « charte consensuelle ».* Cette « feuille de route » a comporté la programmation d'objectifs intermédiaires, d'un agenda et de règles de « bonne conduite ». Elle a codifié les différentes étapes de la procédure à suivre dans le processus d'implantation des CTSDU en ayant valeur de « contrat moral » entre les différents protagonistes.

c) *un appel à projets et une mise en concurrence.* Il a constitué le moment clé de la procédure. Les entreprises ont été invitées à déposer des avant-projets de CTSDU incluant le choix de

sites de localisation. Cette procédure s'est apparentée à un appel d'offre public mais il s'agissait en fait d'une procédure « privée » dont le bon déroulement reposait sur la confiance et le respect des règles définies dans le cahier des charges et la charte consensuelle. La réussite de l'appel à projet supposait que les entreprises aient auparavant accepté de « geler » leurs initiatives et de respecter une sorte de « moratoire » volontaire. Des garanties avaient été prises pour assurer la transparence et l'équité dans la compétition. En outre, la procédure a été fortement légitimée par le fait que les porteurs de projets savaient que la recevabilité de leur dossier de demande d'autorisation d'exploitation par les Préfets dépendait de leur respect de la procédure confiée par l'ORDIMIP.

d) une procédure d'évaluation des projets avec un audit des porteurs de projets, des élus locaux concernés et des opposants. Il s'agit d'une des innovations majeures de la méthode adoptée par l'ORDIMIP. Pour assurer la crédibilité et la légitimité de cet examen et de cet audit le comité technique s'est limité à établir un relevé neutre des points de non-conformité des projets au cahier des charges et à transcrire les observations recueillies pendant les auditions. Il n'a pas procédé à une évaluation comparative ou à un classement. Le document produit, destiné à éclairer le Préfet de région, a fait d'une très large diffusion.

- La prise en compte de la contestation locale comme "mise à l'épreuve" de la viabilité sociale des projets présentés.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une instrumentalisation des mouvements « NIMBY », la prise en compte de leurs capacités de mobilisation a permis de tester la « robustesse » des projets. L'ampleur et la nature de la contestation ont offert aux entreprises une opportunité d'évaluer l'acceptabilité locale de leurs projets et de calculer les chances qu'ils puissent être conduits à terme. La contestation a en quelque sorte fonctionné comme un opérateur de sélection des projets dans la mesure où le critère en fonction duquel les entreprises ont décidé de poursuivre ou non la réalisation de leur projet a été principalement la réaction positive ou négative de la population locale, même si par ailleurs, d'autres critères, comme la rentabilité escomptée du projet, la situation de la concurrence intra régionale et interrégionale, l'évolution du marché des déchets sont entrés en ligne de compte dans l'abandon de certains projets.

- Le suivi in situ des projets de CTSDU et le bon usage du dispositif réglementaire de concertation (Comité Local d'Information et Commission Locale d'Information et de Surveillance).

La participation active de l'ORDIMIP aux travaux du CLI et de la CLIS sur le site pressenti a introduit un élément de continuité très important pour la poursuite du projet jusqu'à sa réalisation complète, puis pour assurer les contrôles et la surveillance du centre de stockage. La CLI puis le CLIS mis en place sur le site ont constitué, après la phase de contestation « sauvage », un nouvel échelon de discussion et de négociation et un second test, in situ, de viabilité du projet fondé principalement sur une mise à l'épreuve technique très rigoureuse avec une succession d'expertises et de contre-expertises. En outre, l'intervention de l'ORDIMIP (en tant qu'expert) a grandement facilité la commutation de l'échelon territorial et institutionnel régional à l'échelon départemental, du système d'action qui procède au choix des sites au système d'action qui accompagne l'implantation de l'équipement, d'un rapport de force social et politique à un autre.

4. Finalement, le processus de décision concertée développé par l'ORDIMIP dans le cadre de l'application de la loi de 1992 relève de la **méthode administrative** dans la mesure où elle s'adosse à un dispositif juridique et réglementaire et recourt au représentant de l'Etat (Préfet de région et Préfet de département) comme « décideur ultime » pour approuver le Plan et surtout pour signer en fin de procédure, l'autorisation d'exploitation concernant les centres de stockage.

Elle participe d'une **méthode libérale** puisqu'elle fait appel à l'initiative des entreprises privées pour la prospection et le choix de sites d'implantation, le démarchage des élus locaux et l'élaboration des projets d'équipement de stockage dont ces entreprises auront la propriété et devront assurer la gestion.

Par le recours à une procédure d'appel à projet, la méthode ORDIMIP s'apparente à la **méthode volontaire** développée notamment en Amérique du Nord et qui consiste pour l'autorité publique compétente à lancer un appel au volontariat en direction des communautés locales et à demander à celles qui sont intéressées à quelles conditions et à quel prix elles accepteraient d'accueillir tel ou tel équipement indésirable. Cette procédure d'« appel à site d'accueil » (qui s'adresse aux collectivités locales plutôt qu'aux entreprises) repose essentiellement sur un calcul avantage/coûts.

En organisant un débat et la recherche d'une solution **régionale** dans un cadre **régional** avec des protagonistes **régionaux**, la méthode ORDIMIP s'apparente par certains aspects à la **méthode communautaire** qui fait appel à des sentiments d'identité et de responsabilité communautaires. Il s'agit dans un premier temps de délimiter la zone pertinente qui doit bénéficier de l'essentiel des « bénéfices » de l'équipement indésirable, une région par exemple, puis d'organiser à cette échelle une discussion entre les communautés de base sur des critères généraux de choix d'un site viable : contraintes géologiques, caractéristiques techniques de l'équipement, niveau « acceptable » de risque, allocation de compensations équitables, etc. Après que ces critères aient fait l'objet d'un accord global au niveau régional, leur application aux contextes locaux aboutit à la sélection progressive d'un ou de plusieurs sites conformes. Cette méthode organise un débat très en amont du choix et recherche un accord si possible consensuel, sur des critères généraux de sélection et des dispositions de compensation, lesquels pourront s'imposer avec la force et la légitimité d'une décision collective à laquelle auront participé les représentants des communautés de base.

Enfin la méthode ORDIMP en organisant un « forum hybride » entre les différents *stakeholders* concernés par la résolution d'un problème dans le cadre d'une structure *ad hoc* finalisée vers la recherche d'une solution socialement satisfaisante, techniquement fiable et suffisamment robuste pour résister jusqu'à son opérationnalisation aux assauts des mouvements de type NIMBY participe à la création de nouvelles formes de production de décision qui enrichissent la boîte à outils des collectifs de décideurs, outils qui sont, faut-il le rappeler, plus ou moins performants selon l'habileté stratégique de ceux qui les manient.

Références bibliographiques

- Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, 1998, Bilan des plans régionaux d'élimination des déchets, ADEME Editions, Angers, 251 pages.
- Armour A., 1999, *La modernisation des processus démocratiques de prise de décision : du conflit à la coopération dans les implantations d'équipements*, Espaces et Sociétés, pp 133-154
- Barbier R., 1996, Une société au rendez-vous de ses déchets, Thèse, Ecole des Mines de Paris.
- Barbier, R. et Larédo, Ph., 1997, L'internalisation des déchets. Le modèle de la Communauté urbaine de Lille, Paris, Economica.
- Barde J.-P., 1992, Economie et politique de l'environnement, PUF.
- Barouch G, 1987, L'environnement dans l'analyse et la négociation de projet, L'Harmattan.
- Bertolini G, Implantation de centres de traitement des déchets industriels dans un contexte régional, approche sociologique et socio-politique, ANRED.
- Bobbio Luigi, 2001, *Approche dialogique de l'installation des équipements indésirables*,
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Yannick, 2001, Agir dans un monde incertain, Le Seuil.
- Crozier M, Friedberg E., Grémion C., Grémion P., Thoenig JC., Worms JP., 1974, Où va l'administration française, Les Editions d'Organisation.
- Destot M., 1992, Rapport sur le projet de loi relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, AN, Commission de la production et des échanges.
- De Tanneberg P., 1995, *La genèse contrariée des PREDIS*, Environnement Magazine, n° 1540, septembre.
- Duran P, 1998, Penser l'action publique, LGDJ.
- Duran P, Thoenig J.-C., 1996, *L'état et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, 46-4, pp 580-623.
- Environmental Protection Agency (site internet), Social Aspects of Siting RCRA Hazardous Waste Facilities.
- Grémion P., 1976, Le Pouvoir bureaucratique, bureaucrates et notables dans le système politique français, Editions du Seuil.
- Hannequart J.-P., 1984, La politique de gestion des déchets, Institut pour une politique européenne de l'environnement.
- Inhaber H., 2003, NIMBY and LULU, Regulation.
- Lascoumes P., 1994, L'éco-pouvoir, environnement et politique, La Découverte.
- Laurens Y., Dubien I., 2000, Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour de l'implantation d'incinérateurs, rapport de recherche, Programme Santé-déchets de l'ADEME.
- Martz W.B., Shepherd, M.M., 2003, Group Consensus, The impact of Multiple Dialogues, Group decision and Negotiations, Kluwer Academic Publishers.
- Muton, D. (ed.), 1996, Hazardous Waste Siting and Democratic Choice, Washington D.C., Georgetown University Press.
- O'Leary P., Walsh P., (co-director), Decision Maker's Guide to Solid Waste Management, Environmental Protection Agency, Washington.
- Rabe B. G., 1994, Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Romi, R., 1997, Droit et administration de l'environnement, Paris Montchrétien.
- Tauveron A., 1994, Le déchet, problème technique, question scientifique ou enjeu socio-politique, Natures, Sciences, Sociétés.
- Veltz, P., 1978, Histoire d'une réforme ambiguë, les Plans d'Occupation des Sol, Editions du CRU.